

# **FRA MARKED TIL PLAN**

## **Europeisering av norsk lakseeksport**

**Tommy Fredriksen**

**Hovedoppgave i statsvitenskap  
Universitetet i Oslo  
Institutt for statsvitenskap  
Januar 2002**



## **Forord**

Den 2. juni 1997 undertegnet Norge en femårig lakseavtale med EU. Avtalen bestod av en rekke selvpålagte restriksjoner som skulle bidra til å stabilisere EUs indre marked og skape forutsigbarhet for norsk lakseeksport til EU. Avtalen var et alternativ til antidumping- og subsidieavgifter på drøye 14 prosent og ble betraktet som en seier for Norge (Aftenposten 3. juni 1997). Et drøyt år etter ble kommunikasjonsselskapet Burson Marsteller rådført om hvordan Norge skulle kunne bevare avtalen med EU. Ett snaut år før den formelt opphører blir den derimot ansett som en byrde, fordi den begrenser den norske konkurranseevnen. Lakseavtalen er et særegent, men aktuelt case. I en tid hvor det fokuseres på hvordan Norge tilpasser seg EU og det samtidig er debatt om hva som skal skje når lakseavtalen opphører 30. september 2002, kan det være interessant med en analyse av hvordan markedstiltakene så dagens lys.

Tilløpet til avtalen kjent som “laksesaken” mellom Norge og EU, var en av de største handelspolitiske konflikter Norge har hatt med EU. Under laksesaken ga dagspressen et bilde av EU som en hensynsløs proteksjonist, ute etter å ta knekken på en dyktigere konkurrent. EU ble kritisert for å undergrave EØS-avtalen ved å benytte andre regler som dens egen næring var best tjent med. Et av formålene med EU-forskningen er å avmytologisere unionen og Norges “utenforskap”. Med et ønske om å finne ut hva som virkelig skjedde fordypet jeg meg i den arkiverte korrespondansen mellom Norge og EU, og jeg intervjuet sentrale premissleverandører. Enkelte av funnene var oppsiktsvekkende (Aftenposten 23. september 2001). Resultatet er denne hovedoppgaven.

Jeg vil takke Ulf Sverdrup fra ARENA for vitenskapelig veiledning og Ulf Magne Nilsen i Fiskeridepartementet for inspirasjon og kommentarer.

Januar 2002

Tommy Fredriksen

## **Forkortelser**

ARENA	Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-state
DG-Fisk	Kommisjonens Generaldirektorat for fisk
DG-Handel	Kommisjonens Generaldirektorat for handel
ECU	European Currency Unit
EFF	Eksportutvalget For Fisk
EFTA	European Free Trade Association
ESA	EFTA Surveillance Authority
EU	Den europeiske union
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
FHL	Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening
FID	Fiskeridepartementet
FNL	Fiskerinæringens Landsforening
FOS	Fiskerioppdretternes Salgslag
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HIE	Avdelingen for Havbruk, Industri og Eksport i FID
ISGA	Irish Salmon Growers Association
ISPO	Irish Salmon Producers Organisation
NFF	Norske Fiskeoppdretters Forening
NHH	Norges Handelshøyskole
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon
NSL	Norske Sjømatbedrifters Landsforening
PO	Produsentorganisering
SND	Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond
SSGA	Scottish Salmon Growers Association
SSPO	Scottish Salmon Producers Organisation
UD	Utenriksdepartementet
WTO	World Trade Organisation

# INNHold

Forord.....	1
Forkortelser .....	2
<b>1. Innledning .....</b>	<b>5</b>
1.1 Tema.....	6
1.2 Presisering av problemstilling.....	6
1.3 Et regimeskifte for norsk lakseeksport som studieobjekt .....	8
1.4 Oppgavestruktur .....	11
<b>2. Teori og metode .....</b>	<b>13</b>
2.1 Teoretisk tilnærming .....	13
2.1.1 Makroperspektiv på endring - tilpasning drevet av EU .....	14
2.1.2 Mesoperspektiv på endring - tilpasning drevet av norske myndigheter .....	15
2.1.3 Mikroperspektiv på endring - tilpasning drevet av norske næringsinteresser .....	17
2.1.4 Kategorisering av regeldrevet og interessedrevet tilpasning .....	19
2.2 Metode .....	20
2.2.1 Case-studie.....	21
2.2.2 Reliabilitet og validitet.....	22
<b>3. Bakgrunnen for et regimeskifte: Norsk liberalisme møter europeisk proteksjonisme</b>	<b>26</b>
3.1 Markedsliberalisering og handelspolitiske våpen .....	26
3.1.1 Norsk lakseeksport i et selvregulerende marked .....	27
3.1.2 EUs antidumping- og subsidievåpen .....	31
3.2 Ingen fri flyt av laks i EØS.....	34
3.2.1 Ingen tilsidesettelse av EUs antidumping-våpen mot norsk laks .....	35
3.2.2 Intern uenighet om hvordan Norge skal møte EUs markedsbygging .....	36
3.2.3 Ingen tilsidesettelse av antisubsidie-våpenet mot norsk laks.....	38
3.3 Oppsummering .....	40
<b>4. Fase I: Ingen EØS-løsning for norsk lakseeksport .....</b>	<b>42</b>
4.1 Kommisjonen vil ha selvpålagte nasjonale tiltak.....	43
4.1.1 FID tilbakeviser markedssvikt, men forbereder seg på mottiltak fra EU .....	44
4.1.2 Kommisjonen advarer Norge mot å avvende markedssituasjonen.....	46
4.1.3 Fiskeriminister Olsen vil ha midlertidig tiltakspakke i påvente av PO .....	48
4.2 Norge avviser en minnelig løsning .....	50
4.2.1 EU ikke lenger tillit til hvordan Norge håndterer markedssituasjonen .....	51
4.2.2 Norge avviser en frivillig eksportbegrensning.....	54
4.3 Kommisjonen må presse Norge for å få et varig markedsarrangement .....	55
4.3.1 Næringen utsetter PO-etablering på ubestemt tid .....	56
4.3.2 Tiltakspakken forsterker markedskrisen og en granskning av næringen.....	58
4.3.3 Norge forsøker å “pynte” på situasjonen .....	59
4.3.4 Kommisjonen avviser norske argumenter .....	61
4.4 Analytisk vurdering og delkonklusjon .....	62
4.4.1 EUs rolle i fase I .....	63
4.4.2 Norske myndigheters rolle i fase II.....	65
4.4.3 Norske næringsinteressers rolle i fase III.....	67

<b>5. Fase II: Minnelig WTO-løsning for norsk lakseeksport.....</b>	<b>69</b>
5.1 Norge utfordres som et “utenforland” .....	70
5.1.1 Næringsorganisasjonene posisjonerer seg .....	70
5.1.2 Regjeringen lykkes ikke i å få subsidieundersøkelser over på et EØS-spor .....	72
5.2 Handelskommissær Brittan anbefaler ”straffetoll” .....	75
5.2.1 Norge avviser på ny en minnelig løsning .....	76
5.2.2 Norge får innsyn i Kommisjonens vurderinger .....	77
5.3 Norge tar til motmæle .....	78
5.3.1 Regjeringen åpner for en EØS-løsning .....	79
5.3.2 Betinget støtte for norske synspunkter .....	80
5.4 Regjeringen legger lokk på laksesaken og slår ring om Kommisjonen .....	82
5.4.1 Handelskommissær Brittan åpner for en minnelig WTO-løsning .....	83
5.4.2 Kommisjonen krever et arrangement med virkning direkte på pris .....	84
5.4.3 Midlertidig straffetoll avverges på overtid .....	87
5.5 Analytisk vurdering og delkonklusjon .....	89
5.5.1 EUs rolle i fase II .....	89
5.5.2 Norske myndigheters rolle i fase II .....	91
5.5.3 Norske næringsinteressers rolle i fase II .....	93
<b>6. Fase III: Implementeringen av lakseavtalen.....</b>	<b>95</b>
6.1 Gjensidig interesse for å etterleve lakseavtalen .....	95
6.1.1 Gjennomføringen av prisavtalen mer krevende enn forventet .....	96
6.1.2 Kommisjonen ønsker avklaring om bruken av eksportavgiften .....	98
6.1.3 Administrative problemer med gjennomføringen av prisavtalen .....	99
6.1.4 FID foretrekker en tilbaketrukket rolle .....	101
6.2 Kommisjonen strammer grepet .....	102
6.2.1 Kommisjonen tilbyr eksportører amnesti mot at Norge garanterer fremdrift .....	103
6.2.2 Kommisjonen etterlyser større ansvar for gjennomføringen av avtalen .....	105
6.2.3 FID avviser en reforhandling av avtalen .....	107
6.3 Lakseavtalen går seg til .....	109
6.3.1 Avtale om markedsføring av ’europaisk’ laks .....	110
6.3.2 Norge kommer systematiske omgåelser av minsteprisen til livs .....	111
6.3.3 Lakseavtalen anerkjennes som viktigste drivkraft .....	113
6.4 Analytisk vurdering og delkonklusjon .....	114
6.4.1 EUs rolle i fase III .....	115
6.4.2 Norske myndigheters rolle i fase III .....	116
6.4.3 Norske næringsinteressers rolle i fase III .....	117
<b>7. Avslutning .....</b>	<b>119</b>
7.1 Skiftende logikker .....	119
7.2 Modellenes forklaringskraft .....	120
7.2.1 Nasjonal tilpasning drevet av EU .....	121
7.2.2 Nasjonal tilpasning drevet av norske myndigheter .....	123
7.2.3 Nasjonal tilpasning drevet av norske næringsinteresser .....	125
7.3 Hva skjer når lakseavtalen formelt opphører 30. september 2002? .....	128
<b>Litteratur.....</b>	<b>130</b>
Samtaler .....	133

## 1. INNLEDNING

Den Europeiske Union (EU)<sup>1</sup> har utviklet seg til det mest omfattende mellomstatlige og overnasjonale politiske styringsfellesskap i verden, en enhet med meget stor økonomisk og politisk tyngde (Olsen & Sverdrup 1998: 10). Selv om Norge ikke er medlem av EU har norske myndigheter gjort store anstrengelser i å tilpasse det nasjonale politiske system den europeiske integrasjonsprosessen (Sverdrup 1997). Med avtalen om det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområde (EØS-avtalen) har Norge valgt en mellomstatlig tilknytning som indirekte gjør landet til medlem av EUs indre marked.<sup>2</sup> Det er imidlertid ikke på alle handelsområder Norge har ønsket europeisk samarbeid og integrasjon. Når det gjelder fisk, som er Norges største eksportnæring etter olje, har Norge i størst mulig grad ønsket å beholde nasjonal kontroll (Andersen 1999). I denne oppgaven vil jeg ta for meg hvilke implikasjoner Norges tilknytning til EU har hatt for markedsstyringen av den norske lakseeksporten.

Norsk laks har en annerledes markedstilnærming enn tradisjonell fiskerinæring.<sup>3</sup> Produksjonen er oppdrettsbasert og ment å gi stabile leveranser. Selv om det likevel har forekommet overproduksjon mener enkelte at denne industrien kan karakteriseres som en suksessfull markedsliberalisering (Andersen 1999: 43). Det er imidlertid ikke bare Norge som har interesse i hvordan lakseeksporten styres. Utviklingen av et velfungerende indre marked har fått overnasjonalt, konstitusjonelt vern i EU (Olsen 2000: 9). Med handelspolitiske instrumenter skal Kommisjonen sørge for rettferdig konkurranse og kompensere for sosiale effekter av økonomisk liberalisering. Dette har ført til at EU kritiseres for å være for proteksjonistisk, for lydhør overfor politisk press og for glad i å utforme nye regler (McGovan 2000: 117; Woolcock 2000: 393). Utgangspunktet for denne oppgaven er at EUs markedsordning stiller krav til norsk lakseeksport. Jo større avstand mellom Norge og EU, jo større krav til nasjonal tilpasning (Claes og Tranøy 1999).

---

<sup>1</sup> EU benyttes som betegnelse på fellesskapet også før den offisielt ble en union den 1. november 1993.

<sup>2</sup> Fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital.

<sup>3</sup> Norsk oppdrettslaks er ikke underlagt salgslag med enerett på førsteomsetning.

## **1.1 Tema**

Tema er EUs markedsordning og norsk lakseeksport. I hvilken grad og hvordan er lakseeksporten blitt endret og tilpasset EUs markedsbygging? Med begrepet tilpasning siktes det til at innholdet i markedsstyringen er blitt endret i samsvar med rådende målsetninger og oppfatninger om markedsbygging i EU. Møtet mellom den liberale lakseeksporten og det proteksjonistiske handelsregimet førte til et skifte i forholdet mellom politikk og marked. Mitt argument er at den norske lakseeksporten har gjennomgått et regimeskifte hvor bruken av selvregulerende marked som styringssystem er blitt erstattet til fordel for et planøkonomisk reguleringsregime. Med selvregulerende marked menes at pris og produksjon av norsk laks fastsettes av næringsaktørene. Med plan menes at pris og produksjon av norsk laks reguleres og kontrolleres av en offentlig instans. Hva kommer det av at forutsetninger som planlegging, styring og kontroll ble dominerende for en næring som var vant med å operere i et tilnærmet selvregulerende marked?

Hvordan lakseeksporten er blitt endret og tilpasset EUs markedsbygging henspiller til hva som var drivkreftene bak endringsprosessen. Den generelle forestillingen er at denne tilpasningen regnes som et konfrontasjonsområde med aktivt engasjement fra norske myndigheter (Andersen 2000). Jeg forventer imidlertid at også EU og norske næringsorganisasjoner var aktivt involvert i markedsstyringen av lakseeksporten. Oppgaven bygger derfor på antakelsen om at drivkreftene bak markedstiltakene ikke hadde et entydig tyngdepunkt i det europeiske nivå, det nasjonale nivå, eller det subnasjonale nivå.<sup>4</sup> Det analytiske utgangspunkt er at overgangen fra marked til plan var et resultat av et komplekst samspill mellom et sett av faktorer på tre styringsnivåer.

## **1.2 Presisering av problemstilling**

Etter at Norge avviste medlemskap i EU den 28. november 1994 ble det en sentral utfordring for norske myndigheter å få tilgang til EUs beslutningsprosesser, men samtidig verne om muligheten til å ta egne valg (Andersen 1999). I deler av det

---

<sup>4</sup> Det subnasjonale nivå er i denne sammenheng de norske næringsinteressene.



politiske miljø har det vært hevdet at Norge i kraft av å stå utenfor EU har opprettholdt sin suverenitet og at EØS-avtalen ivaretar Norges økonomiske interesser overfor EU. Denne argumentasjonen bygger på en antakelse om at Norge ved å stå utenfor EU har bevart en handlefrihet til å styre den nasjonale tilpasningen til EU på en måte som gjør norsk politikk annerledes enn medlemslandenes (EUs) politikk.

Hans Petter Graver mener derimot at den formelle suverenitet som EØS-avtalen gir er et bedrag og at den reelle innflytelsen er langt dårligere enn den EU-landene har på tilsvarende spørsmål.<sup>5</sup> Han hevder at den fordel EØS-avtalen gir Norge i suverenitet er å finne på områder som faller utenfor avtalens forpliktende del. I EØS er det etablert både formelle og uformelle kanaler for kommunikasjon mellom Norge og EU, der Utenriksdepartementet (UD) har en instruerende og koordinerende rolle. I dette ligger en antakelse om at Norge via delegasjonen og ambassadene kan gjøre EU lydhør for norske argumenter og at EØS på denne måten kan utnyttes til å fremme norske interesser.

Endringer i norsk politikk er på denne måten ikke bare avhengig av europeisk integrasjon, men også av hvordan Norge argumenterer og fremmer sine interesser. Ensidig fokus på Norges tilknytning til EU gir imidlertid ikke et tilstrekkelig bilde av norske myndigheters handlingsrom. Politikkområder oppfatter og forholder seg til det europeiske samarbeid på ulike måter og blir gjerne berørt på ulike vis (Olsen og Sverdrup 1998). Det kan derfor være lite hensiktsmessig å iakttas Norge som en enhetlig aktør når vi skal studere hvordan ulike deler av stat og samfunn påvirkes av EU, og hvordan trekk ved samfunnsinteresser påvirker hvordan norske myndigheter forholder seg til EU. Mitt utgangspunkt er derfor at også indre samfunnsgruppers krav og korporative samarbeidsordninger har betydning for hvordan norske myndigheter evner å gjennomføre en nasjonalt styrt tilpasning til EU.

---

<sup>5</sup> Kronikk i Dagbladet den 5. juli 1999.

Dette leder frem til tre generelle antakelser: 1) EU antas å styre Norges tilpasning også på områder som faller utenfor EØS-avtalen. I dette ligger en forventning om at EUs handelspolitiske instrumenter legger føringer på Norges styringsformer og -muligheter. 2) Norske myndigheter antas å kunne utnytte et “utenforskap”. I dette ligger en forventning om at EØS representerer et handlingsrom og -redskap til å gjennomføre en strategisk tilpasning til EUs markedsbygging. 3) Norske næringsinteresser antas å kunne øke eller begrense norske myndigheters muligheter til å gjennomføre en strategisk tilpasning. I dette ligger en forventning om at næringsinteressenes handelsprofil påvirker norske myndigheters muligheter til å finne en minnelig løsning med EU.

Oppgavens problemstilling er: Hva var forutsetningene for en nasjonal tilpasning til EUs markedsordning for norsk lakseeksport? I hvilken grad og hvordan var en overgang fra marked til plan drevet av EU, norske myndigheter og norske næringsorganisasjoner? Mer spesifikt betyr dette at jeg vil undersøke: I hvilken grad la EUs handelspolitiske instrumenter føringer på samhandlingen mellom Norge og EU? I hvilken grad utnyttet norske myndigheter EØS til å finne markedsløsninger for norsk lakseeksport? I hvilken grad påvirket næringsinteressenes handelspolitiske profil Norges mulighet til å foreta en strategisk tilpasning til EUs markedsbygging?

### **1.3 Et regimeskifte for norsk lakseeksport som studieobjekt**

Et regimeskifte for norsk lakseeksport knytter seg til en bredere debatt om forholdet mellom nasjonal suverenitet og identitet, og europeisk overnasjonalitet og homogenitet. Studiet viser at EU endrer premissene for den nasjonale politikktutforming og utfordrer sentrale teoretiske perspektiver på politisk endring og dynamikk.

Antakelsen om at det europeiske nivå blir en stadig viktigere dimensjon i forhold til utviklingen av nasjonalstaten har ført til at stadig flere har studert effekten av europeisering på nasjonal politikk. I hvilken grad og hvordan EU påvirker norsk politikk er imidlertid et svært omfattende tema hvor det er behov for utfyllende

empiriske studier. EUs markedsbygging, hvor drivkraften er å skape konkurranse og motvirke konkurransevridning, er kjennetegnet av både deregulering og reregulering av nasjonal politikk (Wallace 1999). Dette er grovt sagt regler som skal åpne nye markeder for konkurranse fra EU-aktører og det er regler som skal beskytte importkonkurrerende EU-aktører mot at en eksportnæring utnytter sin dominerende markedsposisjon til å begrense konkurransen. Tidligere studier om effektene av europeisering av norsk politikk har i vesentlig grad dreid seg om europeisering som deregulering, det vil si om hvordan EU har åpnet for konkurranse fra EU-aktører ved å liberalisere norsk politikk (Moen 1998; Bræin 1999; Claes og Eikeland 1999; Eldevik 1999; Leite 1999; Skogerbø og Storsul 1999; Veggeland 1999). Denne oppgaven vil imidlertid vise at økt regulering også er en sentral effekt av europeisering.

Når det gjelder oppdrettslaks er Norge markedsledende i verden generelt og i EU spesielt.<sup>6</sup> Fra et utenriksøkonomisk ståsted er det interessant at denne næringen står utenfor sitt viktigste marked.<sup>7</sup> 95 % av all laksen eksporteres. 80 % går til EU der Norge har en markedsandel på rundt 60 %. I EU er det kun Storbritannia og Irland som driver lakseoppdrett av noe særlig omfang. Skottland produserer omtrent en fjerdedel av Norge, Irland omtrent en tiendedel. Skotske og irske oppdrettere er organisert i henholdsvis Scottish Salmon Growers Assosiation (SSGA) og Irish Salmon Growers Assosiation (ISGA). Til forskjell fra sine europeiske konkurrenter som hovedsakelig selger på sitt eget hjemmemarked, er den norske oppdrettslaksen helt avhengig av andres hjemmemarked. En konsekvens av dette er at norsk laks er svært synlig på markedet og sårbar for beskyttelsestiltak, deriblant antidumping.<sup>8</sup> Dumping er i utgangspunktet et definisjonsspørsmål, men antidumping forekommer kun for eksport på andres hjemmemarked.

---

<sup>6</sup> Den relative markedsandelen i verden var synkende inntil 2000. Den var 81 % i 1980, 67 % i 1990, 54 % i 1995, 40 % i 1997 og 49 % i 2000.

<sup>7</sup> Japan, Kina, Russland, og Sørøst-Asia er potensielle markeder for norsk laks, men avstanden er for stor til å kunne måle seg med EUs indre markedet. I USA er fersk norsk laks ilagt en antidumping- og subsidieavgift på 26 % siden 1991. Chile produserer omtrent halvparten av Norge og eksporterer i hovedsak til USA og Japan. Avstanden til EU-markedet er for lang til at Chile skal kunne konkurrere med Norge i en større skala.

<sup>8</sup> I henhold til EUs konkurranselovgivning er en markedsposisjon dominerende dersom markedsandelen er over 40 %.

Lakseeksporten har også stor innenrikspolitisk betydning. Verdiskapningen har potensiale til å forskyve Norges handelsstruktur med EU og fremtvinge en dyp nasjonal interessemotsetning. Norge har til nå ikke ønsket å koble frihandel for havbruk opp mot importvernet for landbruk. Lakseeksporten er imidlertid en hjørnestein innen en raskt voksende utenriksøkonomi. I år 2000 ble det eksportert 2,1 millioner tonn norsk sjømat til en verdi av 31,4 milliarder kroner. Samme år gikk eksportverdien av laksefisk forbi eksportverdien av tradisjonell fangst og Høyre har åpnet for å kunne utnytte havbruksinteressene på bekostning av landbruksinteressene.<sup>9</sup> Både SINTEF og ECON mener norsk sjømat vil passere olje og gass i verdiskapning innen 2015.

Laksesaken er antakelig det området hvor de sterkeste tilpasningene til EU har funnet sted (Hoel 1999: 224). Min oppfatning er imidlertid at forskningen, dagspressen og det politiske miljø har gitt et ensidig og konstruert bilde av hvordan EU påvirket Norge på dette området. Alf Hoel (1999: 224) hevder at EØS-avtalen inneholder bestemmelser om at EU skal avstå fra antidumping-tiltak mot norsk laks og at EU avviste EØS-avtalen. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og UD hevder at EU undergravde EØS-avtalen, mens Aftenposten (03.04.1997) skrev at Kommisjonen ikke prioriterer EØS “når egen industri er best tjent med at andre regler benyttes”.<sup>10</sup> Daværende fiskeripolitisk talsmann for Senterpartiet Peter Angelsen mente laksesaken viste at “EØS var uten verdi”.<sup>11</sup> Etter undertegningen av lakseavtalen uttalte daværende Statsminister Thorbjørn Jagland:

*“Vi har stått i mot trusselen om gammeldagse handelssanksjoner og fått gjennomslag for en løsning på dialog og samarbeid. Jeg har lagt vekt på at Norge og EU, i tråd med EØS-avtalens intensjoner, kan finne minnelige løsninger når motsetninger oppstår.”*

Utfra dette kan en få et inntrykk av at det var Norge og ikke EU som ønsket en

---

<sup>9</sup> Intervju med Høyres leder Jan Petersen i Havbruksrevyen den 15. mars 2001.

<sup>10</sup> Artikkel av Ragnhild Moy, Ole Mathismoen og Ulf Peter Hellstrøm i Aftenposten den 3. april 1997.

<sup>11</sup> Intervju i Fiskeribladet den 3. juni 1997.

minnelig løsning straks det forelå et handelspolitisk problem. Oppgaven vil imidlertid bringe nytt lys over hendelsesforløpet og avdekke nye sider ved samhandlingen mellom Norge og EU. Jeg vil vise at EU holdt døren åpen for en EØS-løsning i halvannet år, men at Norge ikke ønsket noen minnelig løsning før Kommisjonen truet med straffetoll. Resultatet ble derav at EU trolig kunne kreve et regime med større innslag av styring og kontroll enn om Norge hadde valgt en EØS-løsning i førsteomgang. Forskjellen mellom EØS og WTO som ramme for en markedsløsning var at EU med sistnevnte kunne kreve et arrangement med direkte virkning på pris. Fokus bør derfor i større grad flyttes over på hvordan norske myndigheter og næringsrepresentanter håndterte markedsproblematikken for lakseeksporten, og bort fra forestillingen om at EU er ute etter å ta knekken på en dyktigere konkurrent.

Havbruksdebatten konkluderer med at EØS-avtalens løsninger er dårlig egnet til å sikre norske fiskeri- og havbruksinteresser overfor EU.<sup>12</sup> Laksesaken er også omtalt som det første genuine eksempel på “prisen” Norge må betale for å stå utenfor EU. Likevel synes det å være en tverrpolitisk enighet om at lakseavtalen var en “bragd” av Norge.<sup>13</sup> Jeg vil imidlertid hevde at prisavtalen, som er den mest kontroversielle delen av lakseavtalen, i beste fall bidrar til å fjerne “cowboys”<sup>14</sup> fra næringen. I verste fall er den en konsekvens av at Norge ikke evner å gjennomføre en strategisk tilpasning til EUs markedsbygging. Å påstå at EØS er uten verdi eller betydning blir i denne sammenheng det samme som å påstå at Norge ikke evner å utnytte et “utenforskap” selv for en næring av vital nasjonal betydning. Implikasjonene av dette er ikke at EØS i utgangspunktet ikke ivaretar Norges økonomiske interesser, men at Norge ikke spiller en aktiv rolle i markedsbyggingen av lakseeksporten.

## **1.4 Oppgavestruktur**

I kapittel 2 vil jeg presentere oppgavens teori og metode. Hensikten er å utvikle tre enkle modeller som ser endring drevet av EU, norske myndigheter og norske næringsinteresser. I metodedelen vil jeg presentere studiedesign og dataenes reliabilitet

---

<sup>12</sup> Havbruksdebatt i Stortinget den 23. januar 2001 og St. meld nr. 12, 00/01 (Europameldingen).

<sup>13</sup> Havbruksdebatt i Stortinget den 7. februar 2001.

og validitet. I kapittel 3 vil jeg presentere relevante trekk ved styringsnivåene og skissere forutsetningene for en nasjonal tilpasning til EU. Jeg vil også komme nærmere inn på hvilken betydning EØS har for norsk lakseeksport. I kapittel 4, 5 og 6 vil jeg beskrive og analysere selve regimeskiftet. Mitt utgangspunkt er at den nasjonale tilpasningen kan forklares på ulike måter for ulike faser i hendelsesforløpet. Inndelingen i tre ulike faser har sammenheng med hvordan det ble funnet en markedsløsning for norsk lakseeksport. I kapittel 4 belyser jeg at det ikke ble funnet en EØS-løsning. I kapittel 5 belyser jeg at det ble funnet en minnelig WTO-løsning. I kapittel 6 belyser jeg hvordan avtalen bidro til å skape stabilitet og forutsigbarhet for norsk lakseeksport i EU. Det sentrale er å beskrive det dynamiske samspillet mellom styringsnivåene og identifisere prosessens dominerende drivkrefter for hver av fasene. I kapittel 7 vil jeg gi en samlet vurdering av de funnene som er gjort for de forskjellige fasene og hvordan disse står i forhold til de teoretiske forventningene.

---

<sup>14</sup> Med «cowboys» menes næringsaktører som ikke bryr seg om lover og regler, og som ofte har kortsiktige løsninger for øyet.

## **2. TEORI OG METODE**

En grunnleggende antakelse for dette studiet er at et lite, åpent og vestlig industriland som Norge, kompenserer for manglende evne til å motstå endring i de internasjonale omgivelser (Katzenstein 1985). Det vil si at Norge tilpasser seg EU for å redusere nasjonal sårbarhet (Hveem 1994; Sverdrup 1997). Dette innebærer at Norge tilpasser seg EUs markedsbygging, fordi Norge ikke har kapabilitet til å endre EUs markedskrav. Det interessante for denne oppgaven er måten dette skjer på. En mulighet er å skille mellom forklaringer som vektlegger faktorer på makro-, meso- og mikronivå (Olsen 1992, Hveem 1996).

Hensikten med dette kapittelet er å redegjøre for teoretisk tilnærming og metode. I teoridelen gjør jeg rede for tre modeller som forklarer overgangen fra marked til plan for norsk lakseeksport med et sett av faktorer fra ulike styringsnivåer. I metodedelen gjør jeg rede for oppgavens design og for dataenes reliabilitet og validitet.

### **2.1 Teoretisk tilnærming**

Det analytiske utgangspunktet for denne oppgaven er at overgangen fra marked til plan for norsk lakseeksport var et resultat av et komplekst samspill mellom et sett av faktorer på tre ulike beslutningsnivåer. På bakgrunn av hypotesene fremsatt i innledningen vil jeg avlede tre modeller som hver seg ser endring styrt av EU, norske myndigheter og norske næringsinteresser. For å kunne identifisere kildene eller drivkreftene til endring vil jeg ta utgangspunkt i noen generelle betraktninger. Teoriene skiller mellom forklaringer basert på henholdsvis regler, interesser og ideologi, som er knyttet opp mot en relativt vanlig måte å kategorisere teoretiske tilnærminger til studiet av politiske endringer (Hall 1997, Claes & Tranøy 1999). Modellene er analytiske og ikke gjensidig utelukkende forklaringer. De er hver seg ment å vektlegge ulike sider og dimensjoner ved den endringsprosess dette studiet omhandler.

Jeg presiserer at det ikke vil bli gitt noen utførlig gjengivelse av teoretiske bidrag. Hensikten er å avlede tre enkle modeller som hver seg ser endring drevet av regler,

interesser og ideer. Forestillingen om en regeldrevet tilpasning tar utgangspunkt i hvordan EUs institusjonelle prosedyrer styrer og definerer Norges politiske handlingsrom og løsninger. Forestillingen om en interessedrevet tilpasning tar utgangspunkt i tradisjonelle modeller om rasjonell handling. Ved denne tilnærmingen tar jeg norske myndigheters preferanser for gitt for så å se hvordan endringer i handlingsrom påvirker politiske handlinger. Ved forestillingen om en idédrevet tilpasning derimot ser jeg hvordan næringsinteressenes preferanser dannes eller endres over tid og hvordan dette påvirker politiske utfall. Politisk endring og tilpasning skjer ut fra dette enten fordi EUs vilkår for handling er oppfylt, fordi norske myndigheters oppfatning av handlingsrom endrer seg, eller fordi næringens oppfatning av problemkomplekset endrer seg.

### **2.1.1 Makroperspektiv på endring - tilpasning drevet av EU**

Denne modellen tar utgangspunkt i at den politiske utviklingen i Norge styres av krefter utenfor nasjonal kontroll. Antakelsen er at ulike trekk ved omgivelsene krever ulike tilpasninger. Modellen bygger på forestillingen om at Norge i egenskap av å være et “utenforland” passivt tilpasser seg krav fra EU. Foreligger det avvik mellom europeiske og nasjonale målsetninger vil EUs handelspolitiske regime diktere en nasjonal tilpasning som fullt ut reflekterer EUs målsetninger og styringsredskaper. Den nasjonale respons på endringer i omgivelsene er av ren administrativ art. Selv om europeisering som prosess kan forstås som en homogenisering, betyr ikke dette nødvendigvis at nasjonal politikk standardiseres. Europeisering kan også forstås som en prosess som reduserer nasjonal egenart med hensyn til hvordan politiske utfordringer eller prosesser kan imøtekommes (Olsen 1996). Effekten av slik europeisering er at den nasjonale politikken over tid gradvis blir likere europeiske fastlagte målsetninger.

Modellen forutsetter EU som en politisk institusjon. Den ser EU som et legalistisk, særegent, selvstendig og lukket beslutningssystem, hvor strukturer og prosedyrer er ment å fremheve bestemte sider og mål ved fellesskapet. De legitimeres ut fra funksjonelle-instrumentelle betraktninger, det vil si evnen til problemløsning og deres



kapasitet til å oppnå bestemte sosiale mål. Selv om fokus er på politiske utfall, anses ikke politiske endringer for å være interessedrevet men regeldrevet. Regler følges med et bestemt mål for øyet og legger føringer på hvordan saksområder skal håndteres. Det som her er sentralt er at interesser blir gitt autoritet gjennom formelle og uformelle regler, og at prosedyrer strukturerer deltakelse og adgang til innflytelse (Olsen 2000). Politiske mål oppfattes, defineres og behandles utfra foreliggende prosedyrer. EU betraktes således som et funksjonelt-instrumentelt arrangement som former incentiver til autorativ regelorientert adferd. Det er prosedyrer som driver frem endring og politiske endringer vil skje når vilkårene for handling er oppfylt, det vil si ut fra hva som er rettslig mulig. Det vil argumenteres for at en regelorientert løsning er nyttig og at den ivaretar parters interesser bedre enn på noen annen måte.

Minst tre forhold synes å ha betydning for at EU skal kunne styre Norges tilpasning. For det første hvilken deltakelse beslutningsstrukturen gir Norge. Jo mindre aksess til EUs dagsorden, jo mindre rom for nasjonal egenart. For det andre hvor enhetlig EU er og for det tredje hvor på den politiske dagsorden de materielle incentivene befinner seg. Det er ikke gitt at de ulike beslutningsnivåene i EU har sammenfallende interesser. Fellesskapsorganene har som mål å fremme EUs interesser. Medlemslandene er fragmenterte og har som sin fremste oppgave å fremme sine nasjonale interesser. Videre har interessegrupperinger som mål å fremme sine særinteresser. Også innad i nivåene kan det foreligge ulike preferanser. Når det gjelder det handelspolitiske forholdet til tredjeland er EUs styringsprinsipp sterkt overnasjonalt. Korporative kanaler blir sett på som funksjonelle instrumenter til å oppnå politiske mål. Implikasjonene av dette er at den politiske organiseringen er hierarkisk orientert og at EU utgjør et enhetlig press. Det forventes at Kommisjonen er dominerende og at den vil rettsliggjøre sine handlinger ved å tolke bestemmelser utvidende til områder som de i utgangspunktet ikke omfatter.

### **2.1.2 Mesoperspektiv på endring - tilpasning drevet av norske myndigheter**

I motsetning til modellen ovenfor som ser virkeligheten slik at Norge må ta endringer i omgivelsene for gitt, antar denne tilnærmingen at Norge kan redusere egen sårbarhet

gjennom en aktiv tilpasning. Modellen bygger på forestillingen om den autonome stat og forutsetter at den utøvende makt (regjeringen) har det nødvendige handlingsrom utad og den nødvendige fleksibilitet innad til å møte politiske utfordringer med nasjonalt lederskap. Gjennom mer eller mindre korporative samarbeidsordninger kan myndighetene sikre seg nødvendig fleksibilitet innad for å håndtere endringer i omgivelsene (Katzenstein 1985). Ved å regulere interne interessegruppers deltakelse vil myndighetene forme anledninger som den ønsker innflytelse på og styre mulighetene for vilkårlig innflytelse (Knudsen 1997). Også her blir korporative kanaler sett på som funksjonelle instrumenter. Det forventes derfor at samarbeidsordninger øker myndighetenes handlingsrom.

Dette perspektivet ser endring drevet av nasjonal egeninteresse. Modellen bygger på teorier om rasjonelle aktører og forutsetter at den politiske ledelse er opportunistisk og kalkulert nyttemaksimerende. En rasjonell aktør vil kontinuerlig vurdere hvilke handlingsalternativer som foreligger og anta den handling som har de beste politiske konsekvenser eller den største materielle nytten ut fra gitte og stabile preferanser (March & Olsen 1989). Modellen forutsetter at det nasjonale lederskap har et pluralistisk forhold til politiske styringsformer og at preferanser er ensidig knyttet til policy-utfall. Lederskapet handler ut fra egen fordel og ikke ut fra en rettslig forpliktelse eller opplevelse av tilhørighet til et fellesskap. Samarbeidsformer vurderes som instrumenter for å øke oppslutning om egne preferanser og samhandling vil være preget av forhandlinger og politisk tautrekking (Hopmann 1996). Staten vil ha en “gi og ta” virkelighetsoppfatning og endrer ikke politikk før nødvendig for å maksimere nytte. Høy politisk prioritet øker sannsynligheten for nyttemaksimering og det forventes at UDs engasjement øker Norges handlekraft.

Der vitale hensyn står på spill har små stater ofte evne til å mobilisere hurtig og presist (Katzenstein 1985). Avgjørende er hvordan den nasjonale ledelse oppfatter krav og forventninger i det europeiske samarbeid, og hvordan den evner å formidle eget budskap. Uten en bevisst og rett tilpasningspolitikk kan staten havne i en

avmaktssituasjon slik at den må ta endringene i omgivelsene for gitt (Hveem 1994). Flere forhold er avgjørende for at den nasjonale ledelsen skal kunne handle målrettet overfor EU. Evnen til å opptre strategisk, det vil si treffe riktige valg til rett tid, er avhengig av informasjon, kunnskap, samordning og deltakelse. Av betydning for å komme med rett innspill overfor rette aktører til rett tid er etablert kontakt med sentrale beslutningstakere. Ordninger med informasjonsutveksling som muliggjør kontroll av dagsorden vil øke statens handlekraft. En forutsetning for strategisk ledelse er at embetsverket fungerer som et instrument for den politiske ledelse og at det er en effektiv gjensidig kobling mellom dem. Viktig for tjenestemennene er at de får klare og velfundert instruksjoner. Like viktig for den politiske ledelse er hvilken informasjon tjenestemennene gir tilbake til ledelsen slik at denne skal kunne gjøre målbevisste valg. Hurtig og koordinert rapportering til og fra utenriksstasjoner antas å øke Norges muligheter til å komme med strategiske innspill.

Denne modellen betrakter EU og det europeiske samarbeid mer som et horisontalt beslutningssystem der de uformelle kontaktnettverkene er mer avgjørende. En viktig forutsetning for innflytelse er faglig argumentasjon og personlig engasjement. EUs regler og kutymer er komplekse og ofte uoversiktlige. Erfaring med og dypere forståelse for handelspolitiske spørsmål, kan være nødvendig for å kjenne samarbeidets muligheter og begrensninger. Det eksisterer minst tre kanaler for innflytelse; skriftlige innlegg, deltakelse i debatter og uformelle samtaler, der den siste antakelig er viktigst. Nøkkelen til suksess ligger ofte i personlig kompetanse og faglig tyngde. Miljøet i det europeiske samarbeid er fagorientert og det kreves spisskompetanse for ikke å falle igjennom. Men dersom man har noe å komme med og er dyktig til å argumentere, er det større sannsynlighet for å bli lyttet til (Brundtland 1998).

### **2.1.3 Mikroperspektiv på endring - tilpasning drevet av norske næringsinteresser**

Denne modellen bygger på forestillingen om den konsulterende stat. I motsetning til forestillingen om den autonome stat ser denne modellen tilpasningen styrt av indre samfunnsinteresser. Modellen antar at et politikkområde ikke kan tilpasses endringer i omgivelsene dersom indre samfunnsinteresser ikke ønsker det. Sagt på en annen måte

kan ikke norske myndigheter styre en tilpasning til EU uten at særinteressene tillater eller ønsker det. Myndighetene er avhengige av aksept fra næringsinteressene og utfordringer som bryter med deres grunnleggende trekk vil møte motstand og innby til konflikt. Press fra interessegrupper danner grunnlaget for statsapparatets handlinger og former myndighetenes håndtering av krav fra EU.

I motsetning til modellen overfor som ser korporative samarbeidsordninger som en mulighet for myndighetene til å styre næringsinteressene, antar denne modellen at slike trekk bidrar til å styre myndighetenes handlingsrom. Gjennom korporative kanaler vil næringsorganisasjoner synliggjøre krav som staten må ta i betraktning. Som premissleverandør kan næringsinteressene også øke myndighetenes styringsmuligheter ved å bidra med privat informasjonsvirksomhet. Det sentrale er at trekk ved næringsinteressene bidrar til å påvirke myndighetenes handlingsrom i det europeiske samarbeid. Av betydning er hvordan næringsinteressene oppfatter endringer eller krav om endringer. Næringens profil det vil si dens struktur, organisering og virkelighetsoppfatning, vil være retningsgivende for omgivelsenes påvirkning på myndighetenes handlinger og bidra til å påvirke rommet for omgivelsenes innvirkning på den nasjonale politikken.

Denne modellen tar utgangspunkt i kognitive faktorer og ser handling drevet av endret virkelighetsoppfatning. Tilpasning dreier seg her mer om å klargjøre og utvikle forståelse for et problemområde enn å treffe bindende beslutninger. Endring skjer ved at næringsinteressene gjennom læring og erfaring endrer oppfatning av hvilke mål og virkemidler politikkområdet skal håndteres etter slik at nye løsninger fremstår som attraktive. Ny kunnskap og ny innsikt vil skape nye forutsetninger for politikkområdet og bidra til at næringsinteresser tilegner seg en problem- og løsningsforståelse som er mer lik den som er rådende i EU. I ytterste form kan det dannes et kunnskapsfellesskap hvor næringsinteresser i Norge og EU danner en subjektiv oppfatning av samhörighet som legger betydelige føringer på målformulering. Utpreget faglig omgang kan på denne måten føre til dannelse av interkollegiale nettverk eller idèfellesskap som kan

endre deltakernes virkelighetsoppfatning. Det forventes at økt samhandling med EU endrer næringens virkelighetsoppfatning og derav handelspolitiske orientering.

Minst tre forhold antas å ha betydning for at næringsinteressene skal kunne ha innflytelse på myndighetenes styringspotensial. Når flere og ulike interessegrupper øver press i ulike retninger samtidig vil myndighetenes handlefrihet øke. Likeledes vil en samstemt næring øke næringens handlekraft. Av betydning er i hvilken grad det foreligger konkurrerende interesser og hvordan næringen er organisert. Jo mer enhetlig næringen er jo større autoritet og innflytelse vil den ha over nasjonale myndigheter. Det forventes at konkurrerende interessegrupper vil samarbeide og gjennomføre en koordinert håndtering av utfordringer fra EU. Av betydning er også hvilken aksess næringsinteressene har til myndighetenes dagsorden. Nær samhandling med myndigheter og utpreget deltakelse i beslutningsfora, antas å øke næringens mulighet til å påvirke politiske beslutninger.

#### **2.1.4 Kategorisering av regeldrevet og interessedrevet tilpasning**

Der Norge og EU har motstridende interesser kan det være vanskelig å avgjøre hva som er juss og hva som er politikk ved at juss politiseres og politikk rettsliggjøres. Mens det på det nasjonale plan kan sies å være et politisk spørsmål hva retten kan være, vil det, når reglene på det europeiske nivå kobles inn, være et rettslig spørsmål hva den nasjonale politikken kan være (Arnesen 1994:165). Claes og Tranøy (1999) er restriktive ved sin kategorisering av regeldrevet tilpasning. Bare tilfeller der EUs rettsregler inkorporeres til norsk lov gjennom EØS-avtalen anses som regelbasert tilpasning. Jeg vil imidlertid kategorisere regeldrevet endring til tilfeller der handling følger nedfelte prosedyrer og innarbeidet praksis uavhengig av om Norge er rettslig forpliktet gjennom EØS-avtalen. Det vil si også tilfeller der EØS-institusjonene ikke har juridisk myndighet (overvåking- og domstolsapparat), men eksplisitt eller implisitt viser til WTOs regelverk for konfliktløsning. Bakgrunnen for en slik kategorisering er at det ville gi liten mening å diskutere betydningen av institusjonelle forhold når fisk ikke er en del av EØS-avtalen som sådan. På denne måten er det mulig å fange opp interessante sider av den endringsprosess dette studiet omhandler.

## 2.2 Metode

Formålet med dette studiet er å beskrive og forklare én bestemt endringsprosess; overgangen fra marked til plan for norsk lakseeksport. Oppgaven har med andre ord både et deskriptivt og analytisk siktemål. Endringer i markedsstyringen av den norske lakseeksporten er et lite belyst område i europeisering av norsk politikk. Frantzen (1997) har skrevet om norsk lakseeksport og EUs antidumping-våpen, men med en annen innfallsvinkel. For meg har kartleggingen av selve hendelsesforløpet vært viktig. Både fordi det er en interessant historie og fordi jeg har tatt bryet verdt med å fremstille ny vitenskap, har dette gått på bekostning av den analytiske delen av oppgaven. På den ene side har dette medført at fremstillingen kan virke noe mer “journalaktig” enn analytisk. Problemet med en slik fremstilling er at den kan virke empirisk overveldende og kaotisk. På den annen side mener jeg å ha fått frem “spenningen” og interaktiviteten mellom Norge og EU på en fyllestgjørende måte. Fordelen er at jeg får frem omfanget og kontinuiteten i endringsprosessen.

Jeg forventer å finne ulike dominerende drivkrefter. Dette gjenspeiles i at jeg har valgt å beskrive prosessen gjennom tre kronologiske faser etter hvorledes samhandlingen mellom Norge og EU utartet seg. Mitt utgangspunkt er likevel at det er ved å studere dynamikken og samspillet mellom et sett av forklaringsfaktorer på tre forskjellige styringsnivåer at en kan få et utfyllende bilde av den endringsprosess dette studiet omhandler. En regelbasert, interessebasert og idébasert tilnærming åpner for å kunne studere samspill mellom de tre analysenivåene.

Hendelsesforløpet som beskrives er begrenset i tid og omfang. Når man skal samle inn, bearbeide og sammenfatte data til et slikt formål, må det foretas et valg av fremgangsmåte. Ib Andersen (1990) anbefaler at problemstillingen er styrende for undersøkelsen. Svein Andersen (1997) anbefaler at metoden må bestemmes ut fra det fenomen man ønsker å studere. Jeg vil benytte en kvalitativ metode. Det sentrale er her at man gjennom forskjellige former for datainnsamling er i stand til å kunne skape en dypere forståelse av det problemkompleks som skal analyseres (Andersen 1990:14).

Det typiske med et slikt intensivt undersøkelsesopplegg er at undersøkelsesobjektet omfatter få enheter, men flere variabler.

### **2.2.1 Case-studie**

Oppgaven belyser et regimeskifte for norsk lakseeksport. Et case-studie er en empirisk studie som undersøker et samtidig fenomen innefor det virkelige livs rammer, særlig når grensene mellom fenomenet som skal undersøkes og dets kontekst ikke er entydig (Yin 1994:13). Ved et case-studie søker man ikke resultater som er statistisk generaliserbare, men analytisk generaliserbare (Yin 1994). Det vil si å trekke slutninger ved hjelp av på forhånd presenterte teorier på basis av empiriske funn i et gitt case. Målsetningen med denne oppgaven er med andre ord ikke å generalisere fra et utvalg til et univers, men å generalisere til teori. Oppgaven skal bidra til økt forståelse om hvordan Norge tilpasser seg EUs markedsbygging og hvordan Norge og EU samhandler.

Siden et case-studie er i begrenset omfang teoretisk utviklet og grensene mellom caset og dets kontekst ikke er tydelig, bør det avgrenses i tid og rom (Yin 1994). Det finnes ingen enkle eller entydige fremgangsmåter for hvordan et case-studie bør utføres (Andersen 19997), men det bør være kritisk eller strategisk i forhold til eksisterende teorier (Yin 1994). Mitt case er fenomenavslørende eller eksplorerende i betydningen av at man tidligere ikke har vært oppmerksom på fenomenet som her studeres eller at det ikke har vært tilgjengelig som forskningsobjekt. En av ulempene med et utforskende case-studie er at mulighetene for å formulere og teste presise hypoteser er begrenset. Det legges derfor ikke opp til noen konkret hypotesetesting, men et fortolkende *single* case-studie hvor hensikten er å redusere usikkerhet.

For å kunne beskrive og forklare et regimeskifte for norsk lakseeksport har jeg foretatt en omfattende empirisk undersøkelse. Undersøkelsen har pågått parallelt med den endringsprosessen som skal beskrives og forklares. Det har ført til at undersøkelsen har vært preget av et vekselspill mellom empiri, teori og problemstilling. Nye hendelser og situasjonsbeskrivelser har medførte nye interessante måter å se virkeligheten på, som

igjen har medført endringer av problemstilling og begrepsbruk. Intensive case-studier åpner imidlertid opp for at problemstillinger kan avklares underveis i datainnsamlingen.

### **2.2.2 Reliabilitet og validitet**

Hovedproblemet med å beskrive et hendelsesforløp er å velge ut reliable og valide fakta fra de mange empiriske observasjoner som kan gjøres. Med reliabilitet siktes det til dataenes pålitelighet for de målingene som utføres, mens det med validitet siktes til dataenes gyldighet for oppgavens problemstillingen (Hellevik 1991). Reliabiliteten avhenger av tilfeldige målefeil, mens validiteten avhenger av systematiske målefeil. Høy reliabilitet er vanskelig å oppnå ved kvalitativ metode. Grad av pålitelighet blir gjerne bestemt ut fra hvordan målingen er utført. Man har høy grad av reliabilitet hvis to forskere som undersøker samme fenomen oppnår samme resultat. En måte å oppnå høy validitet er å fremstille klare og presise operasjonelle definisjoner. En annen løsning er å kombinere flere innbyrdes uavhengige kilder.

For å øke oppgavens reliabilitet har jeg utarbeidet en case-studie protokoll som gjør det mulig å etterprøve oppgavens funn. Noen av funnene lar seg imidlertid ikke etterprøve. En del av kildematerialet er basert på samtaler hvor det har vært en forutsetning å anonymisere intervjuobjektene. En del interessante momenter er dermed ikke gjort tilgjengelig for leseren. På den annen side har det vært mulig for informantene å komme med betraktninger og opplysninger av uformell og kontroversiell art. Dette har igjen medført at det har vært nødvendig å forholde seg kritisk til en del av utsagnene. Regimeskiftet for norsk lakseeksport bar preg av et høyt konfliktnivå og enkelte personer kan ha hatt vikarierende motiver ved sine beskrivelser av virkeligheten, som følge av endringsprosessens karakter.

Bruk av flere innbyrdes uavhengige kilder er det fremste middelet for å øke dataenes validitet. Jeg har benyttet både primær- og sekundærkilder, offisielle og uoffisielle kilder. I beskrivelsen av hendelsesforløpet har jeg så langt det har latt seg gjøre, forsøkt å ha dekning i flere kilder. De ulike kildene har gjort det mulig å sjekke



påliteligheten av hverandre og på den måten bidratt til å korrigere for skjevheter i datamaterialet. En styrke ved min fremstilling er den omfattende bruken av primærkilder.

Arkivet i Fiskeridepartementet (FID) har vært det største og viktigste kildematerialet. Dette har nesten uten unntak vært uoffisielle kilder; brev, innrapporteringer, instruksjoner, møtereferater, konsepter, notater mm. Særlig instruksjoner til- og innrapportering fra delegasjonen i Brussel har vært viktig. Kapittel 4, 5 og 6 er helt og holdent basert på slike uoffisielle dokumenter. Det tok til sammen 4 uker å gå igjennom all arkivert korrespondanse og interne skriv i FID. Dette utgjorde 25 dokumentmapper á 5 til 15 cm tykkelse.

I FID fikk jeg en egen arbeidsstasjon til rådighet hvor forholdene ble lagt til rette for at jeg skulle få bruke den tid jeg ønsket på å gå igjennom dokumentene. I tillegg til innsynsrett hadde jeg også kopieringsrett. Det har vært en stor arbeidsfordel, da den store mengden av sentrale dokumenter på denne måten kunne undersøkes nærmere på senere tidspunkter. På den annen side har det vært svært tidkrevende. Tilgang til arkivet i UD ble ikke benyttet, da det ble antatt at UD ville kreve å unndra oppgaven offentligheten. Det var heller ikke forventet at jeg ville finne annen informasjon av betydning. Ved forespørsler om intervjuer i UD ble jeg henvist til FID.

En annen viktig kilde er intervjuer og samtaler med sentrale premissleverandører i laksesaken. Jeg har hatt samtaler med til sammen ti representanter for norske myndigheter og næringsorganisasjoner. Fra FID; ekspedisjonssjef Magnor Nerheim og rådgiverne Ulf Magne Nilsen og Jan Petter Lindsetmoe. Fra den norske delegasjonen i Brussel; ambassadør Einar Bull og fiskerirådene Torben Foss og Dag Erling Stai. Trond Davidsen fra Eksportutvalget for fisk, Bernt Asbjørnsen og Per Dag Iversen fra Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening og Ingebrigt Overby fra Norske Sjømatbedrifters Landsforening. Flere samtalene tok sted i Brussel 5. og 6. oktober

1999 i både formelle og uformelle fora. Flere av informantene ble fulgt opp med samtaler i både Oslo og Bergen året etter.

De fleste samtalene var ikke avtalt som intervjuer, men forløp som uformelle samtaler. Samtlige samtaler hadde en åpen form og en varighet fra én til flere timer. Særlig uformelle samtaler med FID gjennom hele prosessen har vært viktig for å forstå omfanget og intensiteten av det problemkompleks som studeres. Til en viss grad har dette også forløpet seg som deltakende observasjon. Dette har medført at jeg har beskrevet hendelsesforløpet uten at jeg alltid refererer til konkrete kilder. All empiri er imidlertid kryssjekket så langt det lar seg gjøre for å opprettholde høy kvalitet.

For å oppnå fleksibilitet benyttet jeg en åpen intervjuguide. En fordel med en slik guide var at spørsmål kunne tilpasses personenes rolle i hendelsesforløpet og at ny informasjon som ble brakt på banen kunne følges opp der og da. I løpet av undersøkelsen opparbeidet jeg meg også større kunnskap om temaet, noe som gjorde det mulig og nødvendig å formulere nye konkrete spørsmål. En åpen intervjuguide øker sannsynligheten for at informasjon kan være uttrykk for subjektive oppfatninger. En av målsetningene med samtalene har imidlertid nettopp vært å få kunnskaper om personenes situasjons- og virkelighetsoppfatning. En annen ulempe er at deler av hendelsesforløpet ligger tilbake i tid. Dette øker faren for minneforskyvning. På den annen side er ikke samhandlingen lenger preget av konflikt noe som kan ha bidratt til å øke objektiviteten til informantene. Det ble ikke benyttet båndopptaker ved noen av samtalene, men det ble tatt notater. En ulempe ved dette er at muligheten for feilsitering øker. Jeg har derimot ikke opplevd problemer med det.

Flere personer kunne ha vært intervjuet. Dette skyldes manglende tilgjengelighet og ressurser, men også tilfeldigheter.<sup>15</sup> En svakhet er at jeg ikke har hatt samtaler med sentrale personer fra EUs medlemsland og Kommisjonen. Derimot har jeg hatt tilgang

---

<sup>15</sup> Avtalte møter med tidligere Statsminister Jagland, Utenriksminister Godal og Fiskeriminister Shjøtt-Pedersen i mars 2000 utgikk som følge av regjeringsskifte samme måned. Det har dessuten ikke lyktes å få møte tidligere Fiskeriminister og administrerende direktør i NFF, Otto Gregussen.

på en rapport utarbeidet av kommunikasjonsselskapet Burson-Marsteller for Eksportutvalget for fisk (24. november 1998). Denne rapporten tar for seg EUs syn på lakseavtalen og hvordan Norge skal kunne bevare avtalen med EU. Det interessante i denne sammenheng er at kildene til rapporten er sentrale premissleverandører i laksesaken. Blant annet fem sentralt ansatte i DG-Handel, fem sentralt ansatte i DG-Fisk, ti medlemmer av Europaparlamentet samt sentrale personer hos de mest toneangivende medlemslandene. Dessuten har arkivet inneholdt både den offisielle og uoffisielle korrespondansen til og fra EU, slik at standpunktene her likevel er kjent.

Kapittel 3 er i hovedsak basert på offisielle dokumenter som stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og offentlige utredninger. Reliabiliteten forventes her å være høy. På den annen side er denne type dokumenter ofte av komprimert og generell form, det vil si utformet etter at ulike interesser og hensyn er veid opp mot hverandre. Flere aviser og nyhetsmagasiner har imidlertid bidratt med supplerende informasjon. Jeg har foretatt systematiske søk på internett for perioden 1996 til og med 2001 i; Havbruksrevyen, Aftenposten, Dagens Næringsliv, Fiskaren og Stavanger Aftenblad. Det er også benyttet arkiverte avisutklipp fra Irish Independent, The Herald og The Scotsman. Det store antallet avisartikler som er skrevet om laksesaken gjenspeiler den høye temperaturen mellom Norge og EU, og er i seg selv en indikasjon på at spørsmålet opptok offentligheten. Jeg har imidlertid kun benyttet meg av kilder fra dagspresse som kunne bekreftes gjennom arkivet eller samtaler.

### **3. BAKGRUNNEN FOR ET REGIMESKIFTE: NORSK LIBERALISME MØTER EUROPEISK PROTEKSJONISME**

I dette kapitlet vil jeg presentere egenskapene ved styringsnivåene som utfra de teoretiske forventningene dannet bakgrunnen for et regimeskifte for norsk lakseeksport. Fremstillingen tar utgangspunkt i markedsstyringen av lakseeksporten fra næringen ble kommersialisert på 70-tallet og frem til Norge avviste medlemsskap i EU den 28. november 1994. Utgangspunktet er hvordan trekk ved beslutningsnivåene definerte handlingsrommet for en nasjonal tilpasning til EUs markedsbygging. Dette leder opp til diskusjonen i kapittel 4, 5 og 6, om hvordan norsk lakseeksport gikk fra å være kjennetegnet av et selvregulerende marked til å bli preget av et planøkonomisk reguleringsregime.

Kapitlet består av tre deler. I den første delen vil jeg beskrive relevante egenskaper ved den norske lakseeksporten og EUs markedsordning. Det som her er sentralt er hvorvidt den norske lakseeksporten var av en slik natur at den kom på kant med EUs antidumping- og subsidievåpen og hvorvidt de handelspolitiske instrumentene ga rom for innflytelse fra ikke-medlemsland. I del to vil jeg beskrive hvilken rolle EØS-avtalen spiller for forholdet mellom norsk lakseeksport og EUs markedsordning. Det som her er sentralt er hvilke muligheter Norge hadde til å forhindre handelspolitiske mottiltak og da særlig EUs antidumping- og subsidievåpen. I kapitlets tredje og siste del vil jeg gi en kort oppsummering om forutsetningene som dannet bakgrunnen for et regimeskifte.

#### **3.1 Markedsliberalisering og handelspolitiske våpen**

De fiskeripolitiske relasjonene mellom Norge og EU er preget av at Norge er netto eksportør og at EU er netto importør. Norge har ønsket fri markedsadgang, mens EU har ønsket økt ressurstilgang. Mens EU og Norges tilnærminger med visse unntak ikke er vesensforskjellige i ressursforvaltningen, er de fundamentalt ulike på markedssiden (Hoel 1999: 216). EUs målsetning er å balansere tilbud og etterspørsel gjennom produsentorganisasjoner (PO). Den norske målsetningen har derimot vært å stimulere

etterspørselen gjennom tiltak fra Eksportutvalget for fisk (EFF).<sup>16</sup> Dette har sammenheng med at Norge betrakter oppdrettslaks mer som en ordinær handelsvare enn som fisk. Da Norge har ønsket å holde ressurs- og markedsadgang fra hverandre som to adskilte problemområder, fremstår norsk lakseeksport som en av de største handelspolitiske utfordringer mellom Norge og EU.

For å forhindre ikke-medlemsland fra å utkonkurrere egen produksjon har EU tre ulike sett av handelspolitiske virkemidler; tekniske eller fysiske handelshindringer,<sup>17</sup> tollbestemmelser og beskyttelsestiltak. Utfordringene norsk lakseeksport ble stilt overfor etter at Norge sa nei til EU kom ikke som krav om integrering av EUs markedsordning, men som krav om å opprettholde et velfungerende marked. Det vil si som en direkte følge av at eksporten ikke var underlagt EUs konkurransepolitikk. For det første var den preget av store prissvingninger, noe som stod i direkte motsetning til EUs målsetning om antidumping og prisstabilitet. For det andre var næringen tilknyttet distriktspolitiske virkemidler, som ga tilgang til omdiskuterte former for statsstøtte. Et tredje forhold var at Norge og EU ved tidligere anledninger hadde forsøkt å stabilisere markedet uten at vedvarende stabilitet var oppnådd.<sup>18</sup>

### **3.1.1 Norsk lakseeksport i et selvregulerende marked**

Et sentralt trekk ved den norske lakseeksporten er labile markedspriser. Produsentene leverer tilnærmet like produkter og eksportørene er henvist til å konkurrere ene og alene på pris.<sup>19</sup> Over trefjerdedeler av omsetningen skjer på spottmarked hvor supermarkeder i større grad har overtatt som importører. Spottmarked er en effektiv måte å selge laks på. Det trengs få administrative hjelpemidler og

---

<sup>16</sup> EFF er tidligere kjent som Markedsrådet for fisk. EFF er gjennom eksportloven av 1990 og forskrift av 1991 delegert myndighet til å godkjenne og registrere eksportører, samtidig som det driver markedsføring på vegne av hele næringen. Markedsorganet finansierer sine aktiviteter gjennom en lovfestet eksportavgift og ble reorganisert i 1991 for ikke å være i strid med EØS-avtalen.

<sup>17</sup> I februar 1994 ble norsk lakseeksport utsatt for private blokkader i Frankrike. Dette førte til at franske myndigheter skjerpet praktiseringen av den veterinære grensekontrollen i strid med EUs regelverk. Frihandel med fisk ble innført i EFTA 1. juli 1990, men ble ikke videreført i EØS. Norge beholdt dermed 2 % toll på ubearbeidet laks og 13 % toll på røklaks. Tollprofilen har sammenheng med at EU er avhengig av norsk laks til egen foredlingsindustri hovedsakelig i Danmark, Tyskland og Frankrike, samtidig som Storbritannia og Irland ønsker å beskytte egen oppdrettsnæring. Dette har hemmet utviklingen av norsk bearbeidingsindustri og ført til at Norge i all vesentlighet eksporterer fersk laks til EU (Dølvik m.fl. 1991).

<sup>18</sup> At heller ikke EUs egen oppdrettsnæring var integrert i EUs markedsordning er i denne sammenheng ikke relevant, da antidumping- og subsidievåpnene er tredjelandsforordninger.

transaksjonskostnadene er lave. Derimot har omsetningssystemet gitt grobunn for prispress og kortsiktige spekulanter, noe som er næringens hemsko.<sup>20</sup> Dette har medført handelspolitiske problemer for den norske pionernæringen. Beregninger fra Norges Handelshøyskole i Bergen har vist at en mer samlet opptreden fra eksportørene ville ha økt enhetsprisen med 10 prosent (St. meld. nr. 48, 94/95). Oppfatningen er imidlertid den at det er eksportører som ikke er tilknyttet større bedriftskonstellasjoner som ødelegger for større og seriøse eksportfirmaer og næringen som sådan.<sup>21</sup>

Oppdrettsnæringen vokste frem under sosialdemokratiet på 70-tallet og et særtrekk med den offentlige styringen var et mål om å detaljregulere næringsutviklingen uten at det ble spesifisert hvorfor det skulle være en offentlig oppgave å styre produksjonsvolumet (NOU 1992:36).<sup>22</sup> Næringen ble forsøkt styrt gjennom salgslag og en konsesjonsordning, som stadig skiftet innhold og mål (Lorentzen 1997a og 1997b).<sup>23</sup> Ved å være lokalisert i de minst befolkede og mest distriktspregede områdene langs Kyst-Norge var næringen også underlagt særegne og omdiskuterte ordninger for statsstøtte for å ivareta sysselsetting.

Med kommersialiseringen av oppdrettsnæringen og etableringen av EUs indre marked, vokste ideen om at et selvregulerende marked ville tjene den dominerende aktørs interesser frem i Norge.<sup>24</sup> På midten av 80-tallet ble næringen gjenstand for en omfattende markedsliberalisering av Willoch-regjeringen. Utgangspunktet var at næringen selv skulle overta en større del av ansvaret for markedsrettet produksjon. En

---

<sup>19</sup> Intervju med lakseimportør Jean-Francois Ballandras i Havbruksrevyen 14. juli 1998.

<sup>20</sup> Kortsiktige spekulanter betegnes som "cowboys" ettersom de har individuelle hensikter og ikke næringens felles interesser for øyet.

<sup>21</sup> Flere har hevdet at det er for lett å bli godkjent lakseeksportør og at det er for mange eksportører i markedet. For å kunne eksportere laks må man enten eie, leie eller drive samarbeid med et oppdrettselskap, samt betale en eksportavgift på 15 000 kr.

<sup>22</sup> Det er FID som har ansvaret for å håndheve og koordinere offentlige virkemidler i havbruksnæringen. De nasjonale rammene for myndighetsutøvelse er fastsatt i råfiskloven av 1938 og oppdretsloven av 1985. Råfiskloven gir hjemmel til å monopolisere omsetningen gjennom salgslag, mens oppdretsloven er en fullmaktslov som gir departementet en relativt vid adgang til å gripe inn med markedsregulerende virkemidler.

<sup>23</sup> Fiskeoppdretternes Salgslag A/L (FOS) ble opprettet i 1978 for at næringen skulle kunne kontrollere førstehåndsomsetningen. Konsesjonsplikten er knyttet til å bygge, innrede, utvide, erverve, drive eller eie oppdrettsanlegg og den statlige styringen har vært innrettet mot anleggsvolum, adgangsbegrensning, lokal majoritetsseierskap og geografisk fordeling.

<sup>24</sup> Intervju.

oppmykningen av konsesjonsordningen sammen med ny teknologi<sup>25</sup> dannet imidlertid bakgrunn for avsetningsproblemer, konkurser og kollaps i det organiserte omsetningssystemet.<sup>26</sup>

Etter en sterk produksjonsvekst<sup>27</sup> og et vedvarende prisfall, ble Norge i november 1989 anklaget av importkonkurrerende næring i både EU og USA<sup>28</sup> for å drive subsidiert dumping av laks. Året etter konkluderte Kommisjonen med at dumping hadde forekommet og foreslo en utjevningsavgift på drøye 11 prosent. Avgiften ble imidlertid ikke iverksatt som følge av to forhold. Norge og EU var i EØS-forhandlinger og Norge ga forsikringer om å stabilisere laksemarkedet (St. prp. nr 37, 91/92). Norge lovet å stoppe tildelingen av konsesjoner, regulere smolttilgangen samt å kanalisere laksen vekk fra EU i påvente av bedre tider. Det ble imidlertid aldri organisert noen destruksjon av smolt og en stopp i tildelingen av konsesjoner var ikke et reelt markedstiltak, da 40 prosent av anleggene i 1992 var ute av drift. USA lot seg derimot ikke overtale av Norge og innførte en utjevningsavgift på drøye 26 %. Fra å ha vært dominerende i USA siden introduksjonen i 1981, forsvant norsk laks fra amerikanske ferskvaredisker og presset prisen ytterligere i EU.<sup>29</sup> Ironisk nok overtok Chile og Canada de norske markedsandelene og de amerikanske oppdretterne gikk konkurs.

For å kanalisere produksjonen av laks vekk fra EUs indre marked iverksatte Fiskeoppdretternes Salgslag (FOS) en innfrysningsordning.<sup>30</sup> Selv om salgslaget var utstyrt med omsetningsfullmakter manglet den imidlertid virkemidler til å styre produksjonen (NOU 1992:36). Produksjonsreguleringen begrenset seg til konsesjonssystemet og var ikke samordnet med reglene for omsetning. FID var ikke interessert i å gi FOS nødvendig styringsverktøy og en bivirkning av innfrysningen ble

---

<sup>25</sup> Produksjonstiden for slakteferdig laks ble halvert samtidig som overlevelsesgraden for smolt økte fra 30 % til 90 %.

<sup>26</sup> Underskudd på settefisk i 1985 førte til at det ble åpnet for tilnærmet fri etablering av smoltanlegg (SINTEF 2000). Kapitaltilgangen til næringen var god og i 1987 ble det mulig å realisere samtlige matfiskkonsesjoner. I 1988 fikk næringen overproduksjon av smolt og maksimalt tillatte anleggsvolum for matfisk ble økt for å kunne realisere produksjonspotensialet. Antallet konsesjoner i drift nådde sin topp i 1990 med 739. I perioden 1986 til 1993 steg antallet konsesjoner fra 700 til 899.

<sup>27</sup> Fra 1986 til 1990 steg produksjonen med over 300 prosent; fra 49 000 tonn til 160 000 tonn.

<sup>28</sup> Importkonkurrerende næring i Maine som kalte seg «*The Coalition for Fair Atlantic Salmon Trade*» (FAST) leverte handelsklage til *U.S. International Trade Commission* og *U.S. Department of Commerce*.

<sup>29</sup> Markedsandelen på fersk og frossen sløyd norsk laks gikk fra 60 prosent i 1989 til under 5 prosent i 1991.

<sup>30</sup> Innfrysningen ble finansiert med et lån på 1,3 milliarder kroner samtidig som «frysefemmeren» ble innkrevd i avgift per

at oppdretterne begynte å produsere for lager og ikke for salg i markedet. Ordningen kulminerte med et ”lakseberg” på 34 000 tonn og konkurs i november 1991.<sup>31</sup>

For å forhindre ytterligere konkurser og nye dumpinganklager, bevilget regjeringen et rentefritt lån på 400 millioner kr for at de involverte norske bankene gjennom selskapet Rød Fisk skulle erverve og selge fryselageret. Lånet ble imidlertid ettergitt i sin helhet i 1993 etter omfattende tapsavskrivninger. Samme år ønsket importkonkurrerende EU-næring ny antidumping- og subsidiesak, men undersøkelser ble ikke iverksatt som følge av at Norge hadde søkt medlemskap i unionen. For at norsk laks likevel ikke skulle oversvømme EUs indre marked og destabilisere prisene, innførte Kommisjonen minstepris fire ganger fra november 1991 og frem til april 1994.<sup>32</sup>

Ordningen med minstepriser hadde imidlertid ingen reell effekt (Lindsetmo 1995). EU manglet i likhet med FOS et administrativt apparat til å kontrollere omsetningen, noe som i stor grad ble utnyttet av næringen.<sup>33</sup> I 1994 fikk FID signaler fra næringen om at Norge stod overfor en ny og omfattende produksjonsøkning. FID ønsket imidlertid ikke å iverksette tiltak som kunne vise seg overflødig dersom Norge ble medlem av EU. I tiltredelsestraktaten skulle eksporten underlegges en særskilt overvåkning på fire år med indikative eksporttak administrert av Kommisjonen. Norge ble ikke medlem av EU og ved inngangen til 1995 var næringen igjen i ferd med å produsere mer enn markedet kunne avta. På den ene siden fryktet konkurrerende EU-næring at verken Norge eller EU ville ha kontroll på den norske lakseeksporten og at dette ville føre til handels- og konkurransevridding. På den annen side førte ”utenforskapet” til at særlige hensyn overfor Norge som søkerland ikke lenger var påkrevet eller forventet av EU. Eksporten kunne igjen eksponeres for EUs antidumping- og subsidievåpen.

---

kilo slaktet laks.

<sup>31</sup> Antallet konkurser i oppdrettssektoren var 32 i 1988, 40 i 1989, 85 i 1990 og 108 i 1991 (St.meld. nr. 48, 94/95).

<sup>32</sup> Fom. 9. november 1991 tom. 29. februar 1992, senere forlenget til 31. mai 1992, gjeninnført 20. november 1993 etter krav fra Irland og 5. februar 1994 etter krav fra Frankrike, senere forlenget med to mnd.

<sup>33</sup> FOS fungerte i hovedsak som en betalingssentral mellom produsent og eksportør, og var ikke tilrettelagt for å håndheve administrerte priser.



### **3.1.2 EUs antidumping- og subsidievåpen**

Med hjemmel i Romatraktaten kan Kommisjonen innføre midlertidig antidumping- og subsidietiltak på eksport som bryter med EUs markedsmål (Ludlow 1991). Intensjonen er å forhindre konkurransevridding og er en konsekvens av at ”utenforland” ikke er underlagt EUs konkurranseregler. Beskyttelse kan fremkomme som strakstiltak i form av kvalitative (minstepris) eller kvantitative (kvoter) importtiltak etter krav fra et medlemsland. Et av utfallene med Uruguay-runden i 1993 var imidlertid at importkvoter og minstepriser ikke lenger ble ansett for å være legitime virkemidler med opprettelsen av WTO i 1995. Tilbake stod antidumping som er det mest benyttede beskyttelsestiltak i EU. Subsidieinstrumentet er derimot lite benyttet, da flere EU-stater fremdeles anser subsidiering som et legitimt nasjonalpolitisk virkemiddel (Woolcock 2000: 389).

Kommisjonens Generaldirektorat for handel (DG-Handel) kan i utgangspunktet åpne antidumping- og subsidieprosedyrer på eget initiativ, men i praksis skjer det etter krav fra konkurrerende EU-næring. Kommisjonen har ikke et eget markedsorgan som innhenter prisstatistikk og er avhengig av supplerende informasjon for å kunne overvåke markedet. Kommisjonen samarbeider gjerne med egen næring for å forsikre seg om at det vil være grunnlag for tiltak før åpning av formelle prosedyrer. Dette gir imidlertid også utenforland anledning til å påvirke Kommisjonens handelspolitiske dagsorden.

EUs antidumping- og subsidieprosedyrer er basert på GATT-avtalen, men ble revidert gjennom Uruguay-runden i 1993 for å gjøre anvendelsen mer restriktiv. Tre forutsetninger må være oppfylt. For det første må det kunne påvises dumping og subsidiering. For det andre må dumping og subsidiering ha forvoldt materiell skade på EU-industrien. For det tredje må det være i fellesskapets interesse å iverksette tiltak. Dumpingvilkåret anses oppfylt dersom hjemmemarkedsprisen har vært høyere enn eksportmarkedsprisen i minimum seks måneder. Dersom hjemmemarkedet har vært mindre enn 5% av eksportmarkedet, skal produksjonskostnader tillagt en beregnet

fortjeneste legges til grunn. I henhold til WTO-regelverket er det tillatt å kreve hele dumpingmarginen utjevnet, men i motsetning til USA som følger dette slavisk er EU mer tilbøyelig til å utjevne skademarginen noe som i praksis innebærer lavere avgift. Subsidievilkåret anses oppfylt dersom adgangen til å motta støtte er spesifikk, det vil si at den er begrenset til å gjelde enkelte bedrifter, regioner eller næringer. Skadevilkåret anses ikke bare oppfylt der det foreligger et økonomisk tap, men også der det foreligger trussel om et fremtidig økonomisk tap.

Når det gjelder fellesskapets interesse har ikke Kommisjonen ressurser til å foreta en fullstendig interesseavveining mellom de berørte parter. Avgjørelser er ofte avhengig av hvilke interesser som aktivt deltar med å gjøre sine synspunkter hørt. I teorien skal både produsent- og konsumentinteresser tas i betraktning, men i praksis har alltid produsentinteressene utkonkurrert konsumentinteressene (Bradley & Sutton 1994: 252). Interesseaspektet inntok imidlertid en større og mer nyansert rolle med opprettelsen av WTO i 1995. Kommisjonen skulle ikke lenger ukritisk kunne innføre avgifter, men skulle gi ikke-medlemsland større mulighet til å gjenopprette handelsbalanse ved å påta seg nærmere bestemte forpliktelser.<sup>34</sup> En slik *undertaking* er i utgangspunktet en rigid prisavtale overvåket og håndhevet av Kommisjonen. Dersom eksportnæringen kunne godtgjøre at dens næringsaktører ikke ville følge individuelle handelsinteresser, men ha næringens felles beste for øyet skulle den selv få anledning til å finne og håndheve et handelsarrangement som ikke var underlagt EUs rigide antidumping-regime. Derimot skulle Kommisjonen kunne avvise en prisavtale dersom den bandt for mye ressurser eller var for krevende å kontrollere. Dette innebar at antidumping-instrumentet ville stille ekstra strenge krav til eksport med mange individualistiske aktører.

Antidumping-saker er som regel preget av tidsfrister. Klager synes tiltak tar for lang tid, mens anklagede synes tiden ikke strekker til for å gjøre sine synspunkter hørt. En midlertidig avgift kan tidligst iverksettes 60 dager etter åpning av undersøkelser og

---

<sup>34</sup> Notat av NHO fra april 1997 om EUs antidumpingregelverk, [http://www.nho.no/32f2\\_15a.htm](http://www.nho.no/32f2_15a.htm).

senest innen 9 måneder. 60 dagers grensen har imidlertid kun teoretisk interesse og i praksis er det som regel vanskelig å overholde 9-måneders fristen (Bradley og Sutton 1994). Selv om de formelle prosedyrene skal sørge for at eksportnæringen blir hørt, fungerer de i praksis som en underretning. Kommisjonens arbeidsmetode er konfidensiell og gir liten mulighet for innflytelse utenfra. Beregningene foretas ofte av et lavere nivå i Kommisjonen og kan verken bestrides av domstolen eller av Kommisjonen som sådan (Bradley og Sutton 1994: 253). Dette innebærer at dumpingkontoret har relativt stor innflytelse over utfallet noe som begrunnes med at tekniske saker best håndteres av funksjonærer.

EU-domstolen har advart Kommisjonen for mangelfull prosedyre, men har ikke vært villig til å prøve substansen bak de økonomiske beregningene. Selv innenfor Kommisjonen er det tvilsomt om kommissærene noen sinne har diskutert de økonomiske sidene ved en konkret dumpinghandling (Bradley og Sutton 1994: 253). I praksis finner, tolker og avgjør Kommisjonen selv hvilke kriterier saksgrunnlaget skal vurderes ut fra og utøver rollen som aktor, dommer og håndhever på en og samme tid. Avgjørelser treffes som regel enstemmig og det er høyst uvanlig at kollegiet går imot en anbefaling fra Handelskommissæren. Dette gjør Kommisjonen og Handelskommissæren til en mektig og autonom aktør (Bradley og Sutton 1994). Europaparlamentets formelle betydning i antidumping- og subsidiesaker er marginal, men kan utøve betydning som et talerør for importinteresser (Bradley og Sutton 1994).

Det er imidlertid ikke slik at medlemslandenes holdninger og preferanser er uten betydning. Kommisjonen er i utgangspunktet ansvarlig for håndhevingen av fellesskapets *acquis communautaire*, men deler den utøvende makt med Ministerrådet. Kommisjonen er forpliktet til å konsultere medlemslandene<sup>35</sup> gjennom antidumpingkomiteen, men det er Kommisjonens suverene rett å iverksette en midlertidig avgift (seks måneder). Derimot er det opp til Ministerrådet<sup>36</sup> å avgjøre om tiltak skal gjøres permanente (fem år). Kommisjonen ønsker ikke å risikere nederlag for sitt forslag i

---

<sup>35</sup> Representert av embetsmenn på ekspedisjonssjefsnivå.

Ministerrådet og av den grunn er det ikke uten betydning hvilken holdning antidumping-komiteen besitter. Komiteen er ikke formelt tilgjengelig, men gir ”utenforland” anledning til å påvirke Kommisjonens avgjørelser via uformelle kanaler. Kommisjonen er i utgangspunktet et uavhengig organ, men det er forventet at kommissærene holder et våkent øye med den nasjonale interesse (Nugent 1994). I praksis danner antidumping en skillelinje mellom nord og sør i EU. Middelhavslandene med Spania i spissen er tradisjonelt proteksjonister, mens atlantehavslandene med Storbritannia i spissen er tradisjonelt liberalister og i mot bruk av antidumping som importmanagement. Frankrike, som både er et atlantehavs- og middelhavsland, har ofte vist seg å ha avgjørende holdning.

### **3.2 Ingen fri flyt av laks i EØS**

EUs konkurranseregler inntok en nøkkelposisjon i etableringen av EØS. Reglene omfatter blant annet privat prissamarbeid og medlemsstatenes adgang til å gi statsstøtte. For at Norge skulle gå fri av EUs antidumping- og subsidievåpen måtte det kunne konstateres konkurranselikheter. Selv om det var enighet om at EUs felles fiskeripolitikk ikke skulle være et eget tema for EØS-forhandlingene, var det likevel enkelte elementer som krevde en avklaring ettersom norsk fisk ble oppfattet som ”nøkkelen” til hele EØS-avtalen (Engen 1995: 57). Spørsmål om markedsordning, statsstøtte, transitt av fisk over norsk territorium og antidumping skulle avklares i Protokoll 9 etter avtaleundertegnelse i mai 1992.

Intensjonen med EØS-avtalen og Protokoll 9 var at Norge skulle være en konstruktiv avtalepart. Da det fra norsk side allerede var bestemt å avvikle driftssubsidier i fiskerisektoren innen utgangen av 1994, var det i prinsippet ikke subsidier som stod i veien for å kunne fastslå konkurranselikheter (St. prp. nr. 100, 91/92).<sup>37</sup> Noe annerledes stilte det seg for reglene om prissamarbeid. En av målsetningene med EUs markedsordning for fisk er å tilpasse utbudet til etterspørselen i markedet gjennom etablering av produsentorganisasjoner (PO). Prissamarbeid er i utgangspunktet ulovlig

---

<sup>36</sup> Representert ved medlemslandenes utenriksministre og Kommisjonens Utenrikskommissær.

<sup>37</sup> Norge mente at EFTAs regelverk for statsstøtte til fiskerisektoren i store trekk var lik EUs eget regelverk og at EØS-avtalen

i både EU og EFTA, men produsenter gis anledning til å samarbeide for å forhindre markedssvikt. EUs ordningen er basert på frivillig medlemskap, men tiltak kan i særlige tilfeller også gjøres gjeldende overfor produsenter som ikke er medlem for at ordningen skal ha tilstrekkelig slagkraft. For at den norske oppdrettsnæringen skulle kunne etablere en slik PO krevdes endring i Råfiskloven.

### **3.2.1 Ingen tilsidesettelse av EUs antidumping-våpen mot norsk laks**

Utgangspunktet for EFTA-landene var at fisk skulle gjøres til gjenstand for samme behandling som industrivarer (St.prp. nr. 100, 91-92: 17), det vil si fri flyt. Av stor betydning for Norge var å oppnå enighet om at antidumping-våpenet ikke skulle kunne anvendes mot norsk lakseeksport (St.prp. nr. 100, 91-92:134). Dumpingklager påførte eksporten merkostnader og hindret næringen i å utnytte sin konkurranseevne på lik linje med EUs egen næring. En forutsetning fra EUs side for å tilsidesette antidumping-instrumentet, var imidlertid at Norge også på dette området fullt ut etablerte felles kontroll og håndheving.

Norge fremholdt at regelverket på konkurranse- og omsetningssiden måtte kunne eksistere side om side, da det var uenighet om hvorvidt antidumping var noen reell trussel for eksporten eller ikke. Integrasjonsskeptikere mente at virkningene av dumpingtrusler var overdrevet og at eksportbedriftene kunne tilpasse seg EUs konkurranseregler ensidig eller frivillig i den grad det var viktig for deres eksport (Dølvik m.fl. 1991). Integrasjonstilhengere mente derimot at selvpålagte konkurranseregler kun var av symbolsk verdi så lenge Norge ikke var villig til å åpne for felles kontroll med gjennomføringen av de samme konkurransereglene. Bare en tilslutning til EUs konkurranseregler ville bidra til likeverdige konkurransevilkår og forutsigbarhet for norsk næringsliv. EU aksepterte at Norge ikke ville overta EUs markedsordning, men at Norge da måtte tilstrebe nasjonale løsninger for å unngå konkurransevidning og mottiltak fra EU.

---

derfor ikke innebar ytterligere omlegging av den norske støttepraksisen (St.prp. nr. 100, 91-92: 138).

Siden EØS-avtalen ikke førte til tilsidesettelse av antidumping-våpenet, skulle Norge og EU gjennom bilaterale forhandlinger forsøke å komme til enighet om en ordning som kunne gi Norge større innsikt, innflytelse og mulighet til å avslutte en antidumping-sak enn EUs tredjelandforordning tillot. I mai 1994 ble Norge og Kommisjonen enige om en egen fortolkning av EUs antidumping-prosedyre som skulle gi norske myndigheter tilgang til alle relevante fakta og vurderinger, og mulighet for konsultasjoner gjennom alle stadier.<sup>38</sup> Næringen skulle på sin side få en utvidet rett til å stanse en antidumping-prosess gjennom å påta seg nærmere bestemte forpliktelser. De omforente erklæringene ble imidlertid ikke formalisert som følge av at Norge ikke ville tillate fiskefartøyer fra EU å lande fisk i norske havner for transitt utenfor den organiserte førsteomsetningen gjennom salgslag. Bortsett fra et generelt forbud mot kvantitative importrestriksjoner oppnådde ikke norsk lakseeksport noen rettslig beskyttelse mot EUs handelspolitiske instrumenter. Det innebar at Norge ikke kunne forvente noen særbehandling av EU selv om Norge var en EØS-stat.

### **3.2.2 Intern uenighet om hvordan Norge skal møte EUs markedsbygging**

Spørsmålet om hvordan Norge skulle møte utfordringene fra EU var et spørsmål om hvem som skulle ha ansvaret for en markedstilpasset produksjon; næringen eller staten. Målsetningen var at markedsadgangen skulle være best mulig, forutsigbar og minst mulig kostnadskrevende (St. meld. nr.48, 94/95). FID mente næringen kunne forvente fremtidige avsetningsproblemer og at antidumping-våpenet fremstod som en alvorlig trussel mot den norske lakseeksporten. Utgangspunktet for departementet var at produksjonsstyring primært skulle være næringens eget ansvar og for å møte den nye situasjonen var departementet innstilt på å gi næringen virkemidler med hjemmel i lov til å etablere PO. Forslaget til endring i den offentlige styringen var basert på en forståelse av at det norske regelverk måtte være forenlig med EUs markedsordning for å unngå markedssvikt og mottiltak (St. meld. nr. 48, 94/95).<sup>39</sup> Regjeringen ville imidlertid ikke ta standpunkt til innholdet i en PO før næringen var enig med seg selv

---

<sup>38</sup> Notat av ekspedisjonssjef Knut Langeland i UD 16. november 1995.

<sup>39</sup> Felleserklæring om den omforente fortolkning av artikkel 4 nr. 1 og 2 i Protokoll 9 (EØS-avtalen s. 417).

om hva slags omsetningssystem den ønsket. Forutsetningen fra departementets side var imidlertid at også EU-næringen etablerte PO.

Et særtrekk ved den norske lakseeksporten var konkurrerende organiseringer. Norske fiskeoppdretters forening (NFF) bestod hovedsakelig av oppdrettsbedrifter, mens Fiskerinæringens landsforening (FNL) hadde medlemmer fra alle ledd i verdikjeden.<sup>40</sup> I tillegg var eksportører organisert i Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL).<sup>41</sup> Da konfliktlinjene i næringen stod mellom små og store bedrifter, og produsenter og eksportører, fremstod kompetanseforholdet i organisasjonsstrukturen som kompleks og uoversiktlig.<sup>42</sup> Høsten 1993 ble det tatt initiativ til et samarbeid mellom FNL og NFF for å samordne næringens overordnede handelspolitiske problemstillinger gjennom en tilknytning til Næringslivets Hovedorganisasjon. Som en organisatorisk overbygning skulle Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening (FHL) fra og med 1. januar 1995 samle næringen og fremstå som et slagkraftig talerør overfor norske myndigheter og EU. Rene fagsaker skulle imidlertid fremdeles håndteres adskilt.

Det var da også stor faglig uenighet om hvordan omsetningssystemet skulle organiseres for å møte utfordringene fra EU. Hovedskillet i den næringspolitiske debatten gikk mellom å etablere fellesløsninger på næringsnivå eller individuelle løsninger på bedriftsnivå. NFF ønsket økt forpliktende samarbeid både nasjonalt og internasjonalt, og hadde anmodet om å få nødvendig styringsverktøy for å kunne foreta en markedstilpasset produksjon.<sup>43</sup> FNL og NSL ønsket derimot å forhindre at PO ble

---

<sup>40</sup> I 1991 ble fiskeindustriens produksjon, omsetning og eksport slått sammen til Fiskerinæringens Landsforening (FNL) og tilsluttet Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO).

<sup>41</sup> Tidligere kjent som Lakseeksportørene forening.

<sup>42</sup> Den opprinnelige næringsstrukturen med en eier/ett anlegg hadde vært gjennomgående i hele næringen midt på 80-tallet, men en økonomisk nedgang hadde presset frem en vertikal og horisontal strukturrasjonalisering. På slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet ble konkurser, refinansieringer og konsesjonsoverføringer, et vesentlig trekk ved næringen. Gjennom oppkjøp, samarbeidsavtaler og strategiske allianser, beveget bedriftsstrukturen seg fra mindre enkeltforetak uten særlig innslag av krysseierskap, til større strukturer som omfattet driftsyklusen fra settefisk via matfisk til slakter, foredling og eksport (St.meld. nr. 48, 94/95).

<sup>43</sup> NFF hadde i 1991 fått 1,2 millioner kr av Stortinget for å innhente opplysninger om oppdretternes syn på hva som var den ønskelige framtidige omsetningsform. I mai 1992 hadde NFF og SSGA foreslått et all-europeisk produsentarbeid. Modellen gikk ut på at EU utgjorde ett marked for laks, at POene skulle representere både produksjon og salg, og at samarbeidet ble organisert på tre nivåer. Produsentene skulle organisere seg gruppevis i et antall POer, POene skulle organiseres nasjonalt, og en internasjonal organisasjon skulle representere alle POer. Store deler av næringen var imidlertid skeptisk til et samarbeid med EU og ville diskutere andre PO-modeller og helt andre løsninger. I juli 1992 ble NFF og SSGA dømt for å drive privat prissamarbeid uten hjemmel i lov (92/444/EØF).

næringens nye organisasjonsform. I motsetning til både NFF og NSL ønsket FNL en integrering basert på bedriftsøkonomiske kriterier og mente en utvikling mot større horisontal konsentrasjon på eiersiden ville gi næringen bedre mulighet for langsiktig planlegging og evne til å motstå markedssvingninger. FNL ønsket at næringsutøveren selv skulle avgjøre sine veivalg og ville i likhet med NSL ikke ha en forpliktende fellesskapsløsning som de oppfattet som regulerende og detaljstyrende.

FID delte i utgangspunktet FNLs syn om at økt horisontal integrasjon kunne være egnet til å motstå markedssvingninger, men utelukket ikke at EU kunne komme til å iverksette beskyttelsestiltak før det var blitt gjennomført en tilstrekkelig strukturrasjonalisering. Av distriktpolitiske grunner ønsket ikke regjeringen en radikal eiermessig omstrukturering. Det fantes heller ikke dokumentasjon på at store anlegg var mer lønnsomme enn små, tvert om. Selv om både næringen og FID ikke ønsket å øke statens rolle, mente departementet at staten måtte ta ansvar for produksjonsstyring dersom ikke næringen gjorde det. Et offentlig ansvar krevde imidlertid at FID til enhver tid hadde korrekt markedsinformasjon, noe som kunne bli problematisk på grunn av næringens frie omsetningssystem og “lyssky” prisadferd.

### **3.2.3 Ingen tilsidesettelse av antisubsidie-våpenet mot norsk laks**

Norge forpliktet seg gjennom Protokoll 9 til å avvikle konkurransevridende statsstøtte hvis ikke regionale, sosiale eller alvorlige økonomiske hensyn tilsa noe annet.<sup>44</sup> Avgrensningen mellom distrikts- og næringspolitiske støttetiltak var imidlertid et problemområde i EØS-forhandlingene (Dølvik m.fl. 1991:178). EU godtok ikke næringsstøtte, men var tilbøyelig til å godkjenne strukturtiltak jo tidligere i utviklingsskjeden de befant seg. Dette innebar at Norges bruk av næringspolitiske virkemidler måtte bortfalle, men det ble antatt at dette i praksis ville innebære en vridning fra næringsstøtte til distriktsstøtte (Dølvik m.fl. 1991:269). Integrasjonstilhengerne mente Norge i større grad måtte nedtone den indirekte driftssubsidieringen som lå i de ulike formene for distriktsstøtte. Skeptikerne mente

---

<sup>44</sup> Med statsstøtte menes midler som er ervervet med hjemmel i lov eller ethvert tiltak som resulterer i en netto overføring fra offentlige kilder. Statsstøtte omfatter blant annet statstilskudd, lån og renter under markedspris, skattelettelser, garantier og i



derimot at det både var mulig og ønskelig å foreta de nødvendige strukturpolitiske omleggingene gradvis gjennom en nasjonalt styrt omlegging av næringsoverføringer til distriktsstøtte. Tilhengerne hevdet på sin side at særinteressenes innflytelse var så sterk og av en slik karakter at den ville hindre gjennomføringen av nødvendige omstillinger (Dølvik m.fl. 1991).

Gjennom EØS-avtalen ble Norge forpliktet til å informere EU om bruken av statsstøtte og til å få enkeltordningene overvåket og godkjent av både ESA og Kommisjonen. Norge manglet et samlet nasjonalt regelverk for bruk av statsstøtte og gjennom en brevveksling med Kommisjonen ble de enkelte støtteordningene gjennomgått og vurdert i detalj. Kommisjonen ga anvisning på hvilke ordninger som var uproblematisk for EU, hvilke ordninger som kunne aksepteres, men som EU ønsket årlig informasjon om, og hvilke ordninger som måtte avvikles. Blant de uavklarte ordningene var rollen til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) og den differensierte arbeidsgiveravgiften.

Straks EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994 ble norsk lakseeksport anklaget av den skotsk oppdrettsnæring for å benytte konkurransevridende statsstøtte. SSGA ønsket en granskning av den norske støttepraksisen og påklaget forholdet til både ESA og Kommisjonen. Overvåkingsorganene mente derimot at ESA ikke var et kompetent organ til å vurdere subsidiering av oppdrettsnæringen i og med at fisk ikke var en del av EØS-avtalen som sådan. SSGA mente på sin side at ESA måtte gjennomføre undersøkelser for ikke å nekte juridisk prøvelse av et politikkområde. ESA mente derimot at SSGA ikke kunne legge den institusjonelle fortolkningen av hovedavtalen til grunn for sin forståelse og hadde Kommisjonens støtte for at Protokoll 9 med tilhørende felleserklæring måtte ha status som *lex specialis*.<sup>45</sup> Etter ESAs oppfatning innebar dette at en vurdering av om Norge hadde tilpasset seg EUs subsidiepolitikk måtte foretas av partene selv og at konkurransevridende statsstøtte bare ville være

---

visse tilfeller statlige erverv av aksjer i private virksomheter (Dølvik m.fl. 1991:177).

<sup>45</sup> I henhold til en felleserklæring mellom Norge og EU skal støtte gitt av statsmidler vurderes i overensstemmelse med Romatraktatens artikkel 92 og 93 samt relevante bestemmelser i EUs avledede regelverk (*acquis communautaire*) for

tilfelle dersom en komparativ undersøkelse gikk i disfavør den skotske næringen. Dersom det likevel ikke kunne oppnås enighet mente ESA at SSGA kunne be Kommisjonen om å åpne subsidiesak i henhold til WTO og at politikkområdet på denne måten hadde rettsvern. På den annen side ble Norge advart av ESA om mangelfull rapportering om de norske støtteordningene

Norge ønsket ikke å drøfte støtteordningene med Skottland, men var enig med ESA at Protokoll 9 bare kunne tolkes som om ESAs rolle var ekskludert på fiskeriområdet i og med at de materielle reglene var ulike. En annen forståelse kunne lede til at overvåkingsorganene kom i konflikt med hverandre, noe som etter norsk oppfatning ikke kunne være hensiktsmessig. I Kommisjonen var det ikke interesse for å sette den norske statsstøtteproblematikken på dagsorden før medlemskapsspørsmålet var avgjort. Med avvisningen av medlemsskapet hadde imidlertid både Norge og ESA åpnet for at EU kunne gjøre bruk av antisubsidie-våpenet mot den norske lakseeksporten. Da flere av støtteordningene kom Kyst-Norge og oppdrettsnæringen spesifikk tilgode, ville imidlertid en vurdering av konkurransevridende statsstøtte i forhold til WTO-regelverket innebære en strengere håndtering enn i forhold til EØS-regelverket. Årsaken til dette var at store deler av EUs egen subsidiepraksis også var i strid med WTO slik at importkonkurrerende næring ikke ville være (like) konkurranseledende vis a vis Norge i et komparativt perspektiv.<sup>46</sup>

### 3.3 Oppsummering

Hensikten med dette kapittelet har vært å gjøre rede for det som ble oppfattet som viktige forutsetninger for en nasjonal tilpasning til EUs markedsordning etter at Norge avviste EU-medlemsskap i 1994. I den første delen presenterte jeg trekk ved EUs proteksjonistiske importregime og Norges liberale eksportregime. Jeg belyste at trekk ved omsetningssystemet og lakseeksporten som sådan var av en slik karakter at Norge måtte iverksette selv pålagte restriksjoner for å forhindre markedssvikt og handelspolitiske mottiltak fra EU.

---

fiskeripolitikk.

<sup>46</sup> *“If you’re in you may sin.”*

Norge ble ikke juridisk forpliktet til å innordne seg EUs markedsordning. Forutsetningen var imidlertid at Norges eksportregime ikke gikk på tvers av EUs markeds mål. Det at laksenæringen ble stående utenfor sitt viktigste marked fikk store konsekvenser for mulighetene til å foreta en nasjonalt styrt tilpasning. Antidumping- og subsidieprosedyrer la klare føringer på samhandlingen mellom EU og “tredjeland”, og ville innebære at mulighetene for en strategisk tilpasning ville bli dramatisk redusert. Det er ikke riktig at EØS har bestemmelser som forhindrer EU fra å iverksette antidumping-tiltak mot norsk laks. Tvert om. Protokoll 9 oppmuntrer implisitt og eksplisitt til WTO-tiltak dersom Norge ikke er en konstruktiv avtalepart. Når det gjaldt en vurdering av konkurransevridende statsstøtte hadde Norge og ESA avvist EØS og åpnet for bruk av WTO-prosedyrer. Norge kunne ikke som i 90/91 forvente noen særbehandling fra EU. EØS- og EU-forhandlingene var over og en særskilt antidumping-tekst var ikke formalisert på grunn av at transittspørsmålet stod uløst.

Å være en konstruktiv avtalepart innebar at Norge måtte omorganisere næringen eller innføre nasjonale selvpålagte markedstiltak for å forhindre mottiltak. Den første strategien forutsatte at næringen ønsket å etablere PO, mens den andre strategien forutsatte at FID hadde oversikt over markedssituasjonen. Begge løsningene var omstridt. Næringens profil var av en slik art at det ikke var enighet om å etablere PO. Det fantes heller ingen offentlig overvåking av markedssituasjonen og verken FID eller næringen hadde noe ønske om å øke statens rolle. Regjeringen manglet styringsmekanismer og var avhengig av at næringen ville la seg lede. I de neste kapitlene skal jeg belyse i hvilken grad Norge ivaretok sin frihet under ansvar.

#### **4. FASE I: INGEN EØS-LØSNING FOR NORSK LAKSEEKSPORT**

I forrige kapittel belyste jeg forutsetninger for en nasjonal tilpasning mellom EUs proteksjonistiske markedsordning og Norges liberalistiske lakseeksport. I dette kapittel skal jeg ta for meg den første av tre faser i en overgang fra marked til plan for norsk lakseeksport. Tidsperspektivet er fra Norge avviste medlemskap i EU den 28. november 1994 til EU offentliggjorde åpning av antidumping- og subsidieprosedyrer den 31. august 1996. Utgangspunktet for dette kapittelet er å undersøke hvorfor det ikke ble funnet noen EØS-løsning for norsk lakseeksport til EU. Det har tidligere vært antatt at EU nedprioriterer EØS-forpliktelser når EUs egen næring er best tjent med at andre regler blir benyttet.<sup>47</sup> Videre har det også vært antydnet at EU-næringen drev urent spill mot Norge og at norske myndigheter kom for sent på banen. Jeg vil imidlertid også rette søkelyset mot næringsinteressenes egen rolle. Intensjonen med EØS var at Norge skulle være en konstruktiv avtalepart for å unngå konkurransevridding og handelspolitiske mottiltak. Hvordan håndterte Norge markedssituasjonen for laks og i hvilken grad ble markedskrav fra EU imøtekommet?

Kapittelet består av fire deler. I den første delen skal jeg vise at EU ønsket en dialog med Norge om hvorvidt markedet kunne absorbere en økning av det norske utbudet. Jeg vil vise at avsetningsproblemer ble tilbakevist av Norge, men at FID likevel forberedte seg på handelspolitiske mottiltak. I den andre delen skal jeg vise at Norge avviste en frivillig eksportbegrensning til tross for at en mislykket minstepris legitimerte åpning av WTO-prosedyrer. EU ønsket konsultasjoner med Norge i en EØS-kontekst, mens Norge ønsket en midlertidig tiltakspakke i påvente av en produsentorganisering. I tredje del skal jeg vise at førkvoter forsterket markedssituasjonen og bidro til at Kommisjonen fant det berettiget å åpne antidumping- og subsidiesak. I fjerde og siste del vil jeg gi en vurdering av de empiriske funnene opp mot de teoretiske forventningene.

---

<sup>47</sup> Se blant annet Aftenposten 3. april 1997 (<http://tux1.aftenposten.no/nyheter/okonomi/d6806.htm>).

#### **4.1 Kommisjonen vil ha selvpålagte nasjonale tiltak**

Utfordringen Fiskeriminister Jan Henry T. Olsen stod overfor ved inngangen til 1995 var å få næringen til å etablere PO. NFF hadde signalisert at den norske produksjonen ville øke mer enn tidligere antatt. Det var forventet en økning i smoltutsettet fra 84 millioner stykk i 1994 til 100 millioner stykk i 1995. I tillegg hadde gunstige forhold, som effektiv foring, fravær av sykdom, gode sjøtemperaturer og små lusplager, ført til enda større produksjon enn forventet i 1994. Blant oppdrettsorganisasjonene var det uenighet om hvordan Norge skulle forholde seg til produksjonsøkningen. NFF ønsket å unngå et vedvarende prisfall og anbefalte en midlertidig fôringsstopp. FHL og FNL mente derimot at markedet ville regulere seg selv og at avsetningsproblemer bare ville inntreffe som følge av forventninger om stor utslakting og ikke som følge av de faktiske produksjonsforhold. De var ikke mottakelig for å diskutere begreper som overproduksjon og markedskrise.<sup>48</sup> Laks var en industrivare på lik linje med andre handelsvarer og FHL ønsket ikke en organisering som ville tilsidesette bedriftsøkonomiske vilkår.

For å holde oppmerksomheten mot en ventet økning av etterspørselen på laks i EU hadde EFF tatt initiativ til samtaler med skotsk oppdrettsnæring om en felles markedsføring av atlantisk laks. Samtalene ble imidlertid raskt lagt på is som følge av at norsk og skotsk oppdrettsnæring hadde ulik virkelighetsoppfatning. SSGA mente markedet ikke ville være i stand til å absorbere en økning i det kortsiktige tilbudet som tilsvarte det dobbelte av “lakseberget” fra 1991. SSGA hadde estimert den norske produksjonen til 300 000 tonn for 1995 og 400 000 tonn for 1996, og mente EU-produsentene ikke kunne matche følgene av det de oppfattet som Norges “aggressive” eksportregime. SSGA oppfattet de norske synspunktene som ren politisk propaganda og mente den norske næringen ikke syntes å ta hensyn til at de opererte under ulike konkurransekår. Organisasjonen mente den norske næringen måtte være “kunnskapsløs og naiv” som ikke så nytten i en ordning med PO, all den tid norsk lakseeksport kunne

---

<sup>48</sup> Intervju.

eksponeres for handelspolitiske mottiltak.<sup>49</sup>

#### **4.1.1 FID tilbakeviser markedssvikt, men forbereder seg på mottiltak fra EU**

For å holde kontroll på Kommisjonens handelspolitiske dagsorden etablerte FID en nasjonal beredskapsgruppe for laks. Et utvalg bestående av FID, UD, FHL og EFF ble satt sammen i mai 1995 for at FID til enhver tid skulle kunne ta stilling til hva Norge måtte gjøre for å forhindre EU i å iverksette mottiltak.<sup>50</sup> Gruppen tok sikte på å møte annenhver uke og etter behov, og ble ledet av ekspedisjonssjef Torben Foss.<sup>51</sup> Med UD på laget fikk FID tilgang til EUs beslutningsarena via EU-delegasjonen i Brussel og ambassadene. FHL skulle orientere om prissituasjonen og konsulentselskapet Kontali Analyse AS skulle utarbeide produksjonsprognoser og markedsanalyser. EFF skulle videreføre samtalene med SSGA og forsøke å fremstå som et objektivt fagorgan. Selv om EFF var overbevist om at SSGA så det taktiske i utspillet fra norsk side, mente FID at planer om en felles markedsføringskampanje kunne bli et nyttig forhandlingskort overfor Kommisjonen på et senere tidspunkt.<sup>52</sup> UD og FID skulle sammen foreta en juridisk vurdering av hvilke konsultasjonsprosedyrer Norge hadde med EU og hvilken beskyttelse WTO og EØS ga mot handelspolitiske tiltak.

I mai og juni 1995 ble Norge invitert til uformelle samtaler i både Kommisjonens Fiskeridirektorat (DG-Fisk) og Europaparlamentets Fiskerikomité. EU-næringen mente Norge ikke ville være i stand til å forhindre markedssvikt. Kontorsjef Badouin Sury og komitéformann Arias Canete ønsket å diskutere hvorvidt EU stod overfor en kraftig økning av den norske lakseeksporten og om markedet kunne absorbere en slik økning. FID var lydhør overfor FHL og tilbakeviste at Norge var i ferd med å få økt lagerbeholdning av laks. Departementet ga uttrykk for at en midlertidig produksjonsstans, økt markedsføring i EU, Asia og USA, samt at Norge arbeidet med å etablere PO, ville forhindre ubalanse i markedet og hadde beregnet produksjonen for

---

<sup>49</sup> Møte mellom EFF og SSGA i Perth, Australia i mars 1995.

<sup>50</sup> Utvalget bestod av Torben Foss, Ulf Magne Nilsen, Hege Nygård og Ulf Eriksen fra FID, Anne-Kari Hansen og Birgit Østervold fra UD, Jostein Refsnes og Erik Rolfsen fra FHL, og Dag Eivind Opstad fra EFF.

<sup>51</sup> Torben Foss hadde vært sentral i Norges forhandlinger om både EØS- og EU-medlemsskap, og var ansett som en av Norges mest kompetente personer når det kom til handelspolitiske problemstillinger for norsk lakseeksport (Engen 1995).

<sup>52</sup> Intervju.

1995 til 280.000 tonn og mellom 300.000 og 350.000 tonn for 1996.

Både SSGA og ISGA mente kjerneproblemet for en langsiktig løsning var økningen i smoltutsettet. De var positive til at også Norge tok sikte på å etablere PO, men mente det var lite sannsynlig at en omorganisering av næringen ville bli godkjent av Stortinget innen utgangen av året. Dessuten var USA-markedet i praksis lukket og Japan-markedet mettet. Administrerende direktør i ISGA, John Joyce, gjorde på sin side et poeng av at EU ikke hadde innført antidumping- og subsidieavgifter på norsk laks i 1990 som følge av norske forsikringer om å stabilisere markedet. Likevel hadde det vært et konstant press på EU-markedet. Administrerende direktør i SSGA, William Crowe, mente det måtte bli utarbeidet en plan med kortsiktige tiltak og langsiktige løsninger i samarbeid med Kommisjonen og minnet om at Protokoll 9 i EØS-avtalen forpliktet Norge til å samarbeide med EU.

Også Sverige, Danmark, Finland, Frankrike og Spania, var bekymret for at den norske lakseeksporten ville forstyrre egen fiskerinæring. De syntes et kraftig prisfall virket uunngåelig dersom Norge ikke etablerte PO. Danmark understreket nødvendigheten av at FID ga klare signaler om at lakseproduksjonen ville bli holdt nede for å unngå markedssvikt og mottiltak fra EU. Kommisjonen mente derimot at en prisnedgang ville være en naturlig følge av at norske oppdrettere var blitt mer kostnadseffektive og ville se an markedsutviklingen. EU-næringen hadde også året før spådd kollaps og DG-Fisk ønsket ikke å trekke noen forhastede konklusjoner. Etter et uoffisielt møte mellom Fiskeriminister Olsen og Fiskerikommissær Emma Bonino i Brussel i august 1995 var det enighet om at Norge skulle holde Kommisjonen løpende orientert om markedsutviklingen. I mellomtiden var Torben Foss blitt ny fiskeriråd i Norges EU-delegasjon og ville opprettholde en uformell kontakt med Kommisjonen. Med denne konsolideringen mente FID å ha fått de nødvendige informasjonskanalene for å kunne kontrollere Kommisjonens handelspolitiske dagsorden. Det skulle imidlertid vise seg å bli en kortvarig kontroll.

#### **4.1.2 Kommisjonen advarer Norge mot å avvente markedssituasjonen**

Det var ikke tilgangen til Kommisjonen som skulle bli et problem for FID, men oversikten over markedssituasjonen. Utover høsten 1995 falt prisen på norsk laks ned til selvkost uten at eksporten hadde økt nevneverdig. FID vurderte utsiktene om en eksportøkning som et klart kompliserende moment og forventet salg under produksjonskost.<sup>53</sup> SSGA hadde trappet opp sitt engasjement for å få innført beskyttelsestiltak, men Kommisjonen hadde ikke mottatt noen anmodning om tiltak fra britiske myndigheter. FID antok at den britiske regjeringens frihandelsprofil gjorde den mindre lydhør for SSGAs ønsker. Derimot hadde Irland henvendt seg til Kommisjonen for å få en vurdering av situasjonen. FID forventet en anmodning om beskyttelsestiltak og ba FHL finne et ønsket nivå for en ny minstepris. Med en slik ordning var det mulig å løse en handelskonflikt så minnelig som mulig og uten formell granskning.

Den 13. november 1995 skrev Irish Independent at Norge dumpet 180 000 tonn statssubsidiert laks i EU og at Kommisjonen planla mottiltak. Kommisjonen hadde bedt Irland, Skottland og Frankrike om å overvåke markedet. Prisnivået var registrert ned til 20,- kr/kg når den i følge Norges offisielle kilder skulle være 26,- kr/kg. Samme dag ble fiskeriråd Foss kontaktet av Sury som var interessert i hva Norge ville gjøre for å dempe presset mot Kommisjonen. Sury benektet at Kommisjonen planla konkrete tiltak, men mente Norge innen en drøy uke burde iverksette noe som kunne snu markedssituasjonen. Senere samme dag antydte DG-Handel at Norge ensidig og frivillig kunne løse situasjonen ved å redusere tilførselen av laks til EU. Norge var imidlertid ikke forberedt på å innføre tiltak og ga uttrykk for at en ensidig norsk kvantumsbegrensning ikke var tenkelig og dessuten i strid med Protokoll 9.

FHL ønsket at Fiskeriminister Olsen skulle avkrefte norske avsetningsproblemer, men FID mente en slik representasjon ville være et signal om at Norge mente situasjonen berettiget mottiltak. FID hadde innledet bilaterale samtaler med Skottland om et PO-system og både skottene og Kommisjonen hadde forventninger til utfallet av en slik

---

<sup>53</sup> FHL hadde signalisert at prisnivået kunne falle fra 28,- kr/kg og ned mot 23,- kr/kg, da et betydelig kvantum laks straks



dialog. FID håpet at SSGA ville si seg fornøyd med at departementet hadde planer om å sende ut et lovforslag på høring innen utgangen av året og at krav om beskyttelse bare ville komme i form av en ny minstepris. NFF hadde på sin side lansert en egen strategi for å dempe presset på markedet.<sup>54</sup> Kampanjen hadde støtte fra de andre norske oppdrettsorganisasjonene, men verken skottene, FID eller næringen som sådan hadde noen tro på at tiltakene ville ha noen stabiliserende effekt. Tiltakene var frivillige og det var en utbredt oppfatning at næringen manglet evne til felles opptreden. FID håpet derimot at kampanjen var et steg i retning av å etablere PO.

Den 22. november 1995 ble markedssituasjonen tatt opp til diskusjon i EØS-komiteen av DG-Fisk. Kontorassistent Elaine Spence kunne dokumentere et prisfall på 20-25% de siste 4 ukene før et estimert overheng på 70 000 tonn var ankommet markedet. De fallende prisene ville derimot ikke være av stor betydning for Kommisjonen så lenge Norge på kort sikt var villig til å gjøre noe konkret med overhengen. Kommisjonen var kjent med de langsiktige planene om å omstrukturere næringen, men advarte med at Norge måtte vise til kortsiktige tiltak innen en uke for at DG-Fisk ikke skulle føre saken videre og gjøre det den selv fant nødvendig for å gjenopprette markedsbalanse.

Etter en uke ble norske myndigheter invitert til uformelle samtaler i Kommisjonen for å berolige interesserte medlemsland. I pressen var det fremkommet at Stolt Sea Farm<sup>55</sup> solgte med tap og DG-Fisk var mente laksemarkedet var i ferd med å kollapse. Kommisjonen var skeptisk til å iverksette beskyttelsestiltak og mente en overvåkning med importkvoter lik den i tiltredelsestraktaten kunne være egnet. ISGA og SSGA foreslo smoltdestruksjon og ny innfrysing, men forslagene ble avvist med at en offentlig styrt destruksjon var i strid med EUs konkurranseregler utenfor et PO-system, at Norge hadde dårlig erfaring med innfrysing og at importkvoter var i strid med EØS. Norske myndigheter forutsatte derimot konsultasjoner før Kommisjonen førte saken videre og ga med dette uttrykk for et fortsatt ønske om å avvende situasjonen.

---

måtte slaktes for å opprettholde tilstrekkelig kvalitet til foredling.

<sup>54</sup> En «Strategi riktig laks» innebar en målsetning om en umiddelbart stopp i tilveksten av laks over 4 kg, at forbruket av fôr skulle ned til 85% sammenlignet med året før, en begrensning av smoltutsett til 85 millioner for 1996, iverksettelse av et destruksjonsprogram finansiert av en eksportavgift på 3%, og en omprioritering av markedsføringsmidlene.

#### 4.1.3 Fiskeriminister Olsen vil ha midlertidig tiltakspakke i påvente av PO

FID hadde tidligere bedt FHL om å kontakte sine søsterorganisasjoner i Norden for å skape motvekt mot irsk og skotsk oppdrettsnæring i EU. Det viste seg imidlertid at det ikke var ISGA og SSGA som var mest kritisk til den norske lakseeksporten, men den nordiske. Svensk, finsk og dansk oppdrettsnæring ønsket antidumping-tiltak, mens irsk og skotsk næring ønsket minstepris eller importkvoter. Dette er interessant med tanke på at Norge har ønsket å fremme norske interesser overfor EU gjennom en nordisk plattform. I stedet var Norden gjenstand for de største interessemotsetningene. Skottland hadde en forståelse av at PO ville fjerne muligheten for antidumping, mens Danmark mente det var en illusjon å tro at FID kunne diktere den norske næringen.

FID var ikke i tvil om at de nordiske organisasjonene ville bruke EU-systemet for hva det var verdt der det forelå interessemotsetninger. 1. desember 1995 ble representanter fra hele oppdrettssektoren innkalt til Fiskeriminister Olsen for å koordinere Norges posisjon.<sup>56</sup> Nye beregninger fra Kontali Analyse viste at det gjennom hele 1995 hadde foregått en lageroppbygging av laks og at Norge ville stå med et overheng på 80 000 tonn inn i 1996 dersom noe ikke ble gjort. Smoltutsettet var på ny estimert til mellom 110 og 120 millioner stykk og innebar et beregnet produksjonspotensial på 410 000 tonn for 1996. Det ble ikke protestert mot prognosene. I stedet fremholdt NFF at konsulentselskapets prognoser historisk sett var ”ubehagelig nøyaktige”. For å unngå strengere mottiltak enn minstepris ønsket FID i påvente av en PO-etablering å etablere fôrstopp, fôrkvoter, strengere regulering av tetthetsbestemmelser, minstepris og i siste instans en økning av eksportavgiften.

Både UD og FID la vekt på at næringen gjennom FHL måtte komme med innspill og at tiltakene måtte være troverdige overfor EU.<sup>57</sup> Det var imidlertid uenighet om omfanget

---

<sup>55</sup> Stolt Sea Farm var ett av Norges største oppdrettsselskaper.

<sup>56</sup> Fra FID: Fiskeriminister Jan Henry T. Olsen, politisk rådgiver Lisbeth Berg Hansen, ekspedisjonssjef Magnor Nerheim, rådgiver Ulf Magne Nilsen, fra UD: Einar Bull og Knut Langeland, fra det norske fiskeridirektoratet Anne-Karin Natås, fra FNL: Geir Andreassen og Keith Elliot, fra NFF: Håvard Vennebo og Helge N. Nilsen, fra FHL: Jostein Refsnes og Jørn Krog, fra NSL: Ingebrigt Overby, Ole Lerøy og Frode Møgster, fra Norske Forproducenters Forening (NFPF): Ole Kristian Kaurstad og Agnar Moe.

<sup>57</sup> Internt brev i UD; fra underdirektør Anders Erdal, via ekspedisjonssjef Ludvig Magnus til statssekretær Aas.

og innholdet i en tiltakspakke. FHL var kritisk til minstepris og mente en ordning med importkvoter kunne være mer hensiktsmessig. Importkvoter på en tilfredsstillende størrelse ville være enklere å kontrollere og ville medføre at eksportørene kunne operere under likere vilkår. FID mente derimot at det også ville være fullt mulig for eksportørene å omgå en kvoteordning og at næringsaktørene ikke hadde garantier for likebehandling. Departementet minnet om at Kommisjonen i 1986 hadde ønsket en importkvote på 46 000 tonn og mente det kunne bli vanskelig å bli kvitt en kvoteordning var den først blitt innført. FNL kunne godta en minstepris på 26,- kr/kg, men både FID og NFF mente den måtte ligge opp mot 29,- kr/kg for å bli godtatt av EU. FID og NFF ønsket også å øke eksportavgiften på laks, men det var FNL i mot. Derimot var det enighet om at fôrkvoter kunne stanse en videre lageroppbygging.

I et uformelt møte med Sury tre dager senere fikk fiskeriråd Foss signaler om at det ville være av stor betydning for Kommisjonens videre avveininger om Norge iverksatte offentlige tiltak med umiddelbar virkning. Dagen etter innførte FID en offentlig produksjonsstans på fem uker med øyeblikkelig virkning. Tiltaket var beregnet til å ha en begrensende effekt på 40 000 tonn. To dager senere ble Foss kontaktet av DG-Fisk som med grunnlag i EØS-avtalens beskyttelsesklausul hadde bedt DG-Handel om å arrangere formelle konsultasjoner om norsk laks i EØS-komiteen 15. desember 1995.

Kommisjonen var kjent med at EØS-avtalen etter norsk oppfatning ikke kunne anvendes til å regulere fiskeriomsetning. På den annen side var minstepris omstridt i WTO, importkvoter i strid med Protokoll 9, og en antidumping- og subsidiesak foreløpig utelukket. For å nå en løsning som var til å leve med for Norge var Kommisjonen kommet til at EØS-avtalen måtte gis universell anvendelighet. Etter Kommisjonens oppfatning måtte Protokoll 9 suppleres med EØS-avtalens hoveddel i og med at EØS-institusjonene også ble benyttet til å diskutere fiskerispørsmål. Kommisjonen begrunnet dette med at EØS-avtalen måtte anses som *lex superior* i forhold til WTO-avtalen selv der WTO ga EFTA en bedre rettsposisjon enn EØS. Dette fordi EØS-avtalen totalt sett ga EFTA større fordeler enn WTO-regelverket.

UD og FID var i utgangspunktet av den oppfatning at EØS-avtalens hoveddel ikke var retningsgivende for laks uten Norges samtykke. På den annen side var de også av den oppfatning at deres tolkning stilte svakt når Kommisjonen var av en annen forståelse. Det viktigste var imidlertid at Kommisjonen ikke iverksatte tiltak som virket kvantitativt begrensende på næringen. Rent prinsipielt mente de at fiskerirelasjonene mellom Norge og EU var uttømmende regulert i Protokoll 9. På den annen side fremgikk det ingen eksplisitt konsultasjonsplikt av Protokollen i motsetning til Kommisjonens forståelse av EØS-avtalen. For å forhindre Kommisjonen fra å innføre importkvoter og dessuten ha mulighet til å påvirke nivået for en ny minstepris, avsto Norge fra å fremme sin prinsipielle forståelse av EØS-avtalen rent formelt.

I et underhåndsmøte med Sury dagen før møtet i EØS-komiteen fikk Foss vite at Kommisjonen hadde til hensikt å innføre en ny minstepris. Tiltaket var langt svakere enn det enkelte medlemsland hadde krevd og Sury mente Kommisjonen med dette hadde strukket seg langt for å imøtekomme norske interesser. Foss ønsket å diskutere prisnivå, men Sury mente Norge burde konsentrere seg om selve gjennomføringen fordi andre og sterkere tiltak måtte vurderes dersom ordningen ikke ga den ønskede stabiliserende effekt. Foss understreket på sin side at gjennomføringen nettopp var avhengig av at prisnivået ikke ble satt for høyt og Sury signaliserte at Kommisjonen kunne godta en minstepris på 28,- kr/kg. Norge ønsket å diskutere prisnivået videre i et separat bilateralt møte for å unngå unødige kritisk innblanding fra medlemslandene, men DG-Handel iverksatte tiltaket med umiddelbar virkning. Ordningen skulle evalueres etter tre og seks måneder, og Kommisjonen tok forbehold om antidumpingundersøkelser dersom ordningen ikke ga ønsket stabiliserende effekt.

## **4.2 Norge avviser en minnelig løsning**

Fiskeriminister Olsen oppfordret næringen til å etterleve minsteprisen og håpet ordningen ville forhindre Kommisjonen fra å føre saken videre. Slik gikk det imidlertid ikke. Eksportleddet dro igjen nytte av at Kommisjonen manglet et apparat til å systematisk overvåke og kontrollere omsetningen. En sideeffekt av ordningen ble at

den skapte et marked hvor oppfinnsomhet med hensyn til fakturering og kanalisering ble markedets “vinnere”.<sup>58</sup> Det var opp til hvert enkelt medlemslands tollmyndighet å håndheve minsteprisen og hver enkelt nasjonale domstol å pådømme overtredelser. I praksis passerte laksen fritt tollstasjonene i Danmark og Tyskland, mens ordningen ble strengere regulert i Spania og Frankrike. FID hadde ikke iverksatt nasjonale tiltak for å sikre gjennomføringen og mente omgåelsene var et EU-anliggende.

I januar 1996 bekreftet den danske importøren Saga Lax<sup>59</sup> at minsteprisen ikke hadde noen effekt på markedet.<sup>60</sup> Administrerende direktør Kim Brodersen hevdet at eksportørene var tvunget til å selge under minstepris og at ordningen ble systematisk omgått. Saga Lax hadde opprettet en konto hvor differansen mellom minstepris og avtalt pris ble stående til minsteprisen ble opphevet. I motsetning til et fiktivt kreditnotasystem som andre benyttet var ikke metoden ulovlig i og med at bedriften var lokalisert i EU. Dersom minsteprisen skulle ha noen reell betydning måtte ordningen gjelde også etter fortolling.

#### **4.2.1 EU ikke lenger tillit til hvordan Norge håndterer markedssituasjonen**

For å gjenspeile skape tillit i EU ønsket Fiskeriminister Olsen progresjon. Den 23. januar 1996 ble hele oppdrettssektoren innkalt for å diskutere førkvoter.<sup>61</sup> Det var imidlertid bare NFF som hadde tatt stilling til ordningen. FHL, FNL og NSL var mer opptatt av at Saga Lax hadde skadet næringens omdømme enn å forhindre ytterligere omgåelser av minsteprisen. FHL la vekt på at ordningen ble omgått fordi den var satt for høyt og FNL mente importørene måtte ta skylden. FID var av den oppfatning at næringen løp fra ansvaret og la skylda på andre, og stilte spørsmål om Norge hadde noe annet valg enn å la EU innføre importkvoter. FID understreket at et forslag om PO måtte sendes på høring innen en måned og ønsket tilbakemelding fra næringen.

---

<sup>58</sup> Blant annet trikset eksportører med transportutgifter og de leverte mer laks enn de tok regning for.

<sup>59</sup> Saga Lax fusjonerte med det profilerte norske selskapet Fjord Seafood sommeren 2000.

<sup>60</sup> Artikkel i Fiskaren 16. januar 1996.

<sup>61</sup> Til stede fra FID var pol. råd. Otto Gregussen og Lisbeth Berg Hansen, dep. råd. Gunnar Kjønnøy, eksp. sjef Magnor Nerheim og råd. Ulf Magne Nilsen, fra UD; spes. råd. Einar Bull og eksp. sjef Knut Langeland, fra FHL, Jostein Refsnes og Jørn Krog, fra NFF; Helge Gåsø og Helge N. Nilsen, fra FNL; Keith Elliot og Geir Andreassen, fra NSL; Ingebrigt Overby, Ole Lerøy og Ole Sagen, fra det norske fiskeridirektoratet Anne-Karin Natås, Stig E. Mortensen og Roger Farstad, fra NFPP; Ole Kristian Kaurstad, og fra Kontali Analyse AS; Lars Liabø.

Meldinger om systematiske omgåelser førte til en anspent situasjon i EU. FHL var ikke kommet nærmere noen PO-løsning og den 27. februar 1996 dro Fiskeriminister Olsen til Brussel for å forsikre seg om at Fiskerikommissær Emma Bonino ikke ønsket importkvoter. Europaparlamentets Fiskerikomité hadde oppfordret Kommisjonen om å innse at minsteprisen ikke fungerte og at tiden var inne for et alternativt engasjement.<sup>62</sup> Kommisjonen var bedt om å innføre importkvoter med umiddelbar virkning og til å engasjere seg for et langsiktig opplegg for å nå varig stabilitet. I motsetning til DG-Handel var ikke DG-Fisk tilhenger av importkvoter. Bonino ønsket ikke å skape presedens på andre fiskeriområder og mente Handelskommissær Sir Leon Brittan verken hadde hjemmel i WTO eller EØS. DG-Fisk forventet ikke at minstepris ville ha noen stabiliserende effekt og hadde oppfordret EU-næringen til å levere formell antidumping-klage dersom Norge ikke omstrukturerte næringen.<sup>63</sup> Bonino informerte om at hun i løpet av en uke ville reise til Storbritannia for å få rede på hvorfor SSGA ikke hadde reist forslag om antidumping-undersøkelser. Olsen ble imidlertid oppfordret av Bonino til å ringe privat om nødvendig dersom han hadde noe å tilføye som kunne forhindre Kommisjonen fra å føre saken videre.

Etter et kort orienteringsmøte med næringsorganisasjonene to dager senere ble førkvoter og en endring av tetthetsreglene innført med umiddelbar virkning. FID lovet å håndheve ordningen på en slik måte at den ikke ville føre til negative konsekvenser i markedet.<sup>64</sup> William Crowe i SSGA var imidlertid kritisk til hvordan Norge håndterte markedssituasjonen og hevdet at; *“They’re up to all sort of fiddles. You name it and they’re at it”*.<sup>65</sup> Tetthetsregler hadde eksistert i en årrekke uten å bli håndhevet og minstepriser var konsekvent omgått. I tillegg hadde 8 bedrifter signalisert at de ville gå rettens vei for å få førkvotene opphevet. Videre innebar en overgang fra produksjonsenhet til konsesjonsenhet en lemping og ikke en innstramming av tettheten.

---

<sup>62</sup> Resolusjon av 16. februar 1996 etter krav fra skotsk, irsk, svensk, finsk og fransk oppdrettsnæring.

<sup>63</sup> Oppfordringen ble gitt av Sury den 20. desember i et lukket møte i Europaparlamentets Fiskerikomité.

<sup>64</sup> Pressemelding den 29. februar 1996.

SSGA fryktet at det norske overhenget ville øke til 100 000 tonn dersom Norge ikke reduserte smoltutsettet og ønsket at NFF skulle erkjenne at overproduksjon var den grunnleggende forutsetningen for lave priser. Selv om SSGA hadde tilgang til de samme produksjonsprognosene som Norge benektet NFF at Norge hadde et overheng på over 50 000 tonn. Det gjorde ikke saken bedre at FHL påstod at markedsprisen lå én krone over minsteprisen når SSGA kunne dokumentere det motsatte.<sup>66</sup> Dermed var det åpenbart at den norske næringen ikke var ute etter en konstruktiv løsning. SSGA festet ikke lenger lit til den norske næringen og signaliserte at den tok sikte på å levere formell klage om dumping av subsidiert laks til Kommisjonen. SSGA hadde imidlertid ikke den støtten av ISGA som de ønsket. Skottland ble beskyldt for å dumpe laks i Irland og ISGA var vesentlig mer avdempet i sin kritikk av Norge. På den annen side ønsket Irland at Norge reduserte sin produksjon og ville ha garantier for at situasjonen ville bli endret innen kort tid.<sup>67</sup> Dersom ISGA ikke så konkrete resultater ville også Irland be Kommisjonen om å innføre strengere tiltak.

For å motarbeide SSGA reiste Fiskeriminister Olsen straks til Irland for å forsikre den irske Fiskeriminister Eamon Gilmore om at Norges strategi var å bli kvitt overhenget fra 1994-generasjonen av laks. Olsen informerte om at han gjennom en bred dialog med næringen hadde forsøkt å finne egnede metoder, men at FID ikke kunne iverksette tiltak som ville hindre videre dynamisk vekst, som var juridisk tvilsomme, eller som var vanskelige å kontrollere. Olsen innrømmet at den midlertidige produksjonsstansen ikke hadde vært markedsrettet, men hevdet at Norge gjennom førkvotene hadde fått en ordning som indirekte ville begrense smoltutsettet til 90 millioner stykk. Olsen understreket at tiltakspakken var i ferd med å gi resultater og at Norge var trygge på en prisoppgang. Gilmore tvilte på de norske målsetningene og at tiltakene ville være tilstrekkelig til å stabilisere markedet. Dersom førkvotene mot forventning ville bli etterlevd fryktet Irland at ordningen ville føre til et enda større kortsiktig press på markedet. Gilmore ville ikke støtte Norge, men diskutere situasjonen med den skotske

---

<sup>65</sup> Intervju med William Crowe i The Scotsman 16. mars 1996.

<sup>66</sup> Blant annet kunne SSGA vise til at norsk laks var solgt til supermarkedsjeden Casino i Frankrike for 25,- kr/kg.

<sup>67</sup> Organisasjonen ville ha opplysninger som bekreftet at førstansen hadde redusert produksjonen med 40 000 tonn, den ville

fiskeriministeren der prisutviklingen ville være helt avgjørende.

#### **4.2.2 Norge avviser en frivillig eksportbegrensning**

Minsteprisen var satt opp til evaluering av Kommisjonen i EØS-komiteen den 26. mars 1996. For å påvirke denne hadde norske myndigheter i forkant av møtet informert medlemslandene om at Norge var sikre på en prisoppgang. Fra det danske fiskeriministeriet fikk imidlertid Norge signaler om at de organiserte omgåelsene av minsteprisen hadde vakt oppsikt i Folketinget og at Kommisjonen ville bli tvunget til å iverksette importkvoter eller iverksette antidumping-tiltak. Også det franske landbruk- og fiskeriministeriet mente minsteprisen var for lett å omgå og at Norge gjennom EØS-avtalen måtte pålegge seg selvbegrensende tiltak for å unngå ubalanse i markedet. Norge ønsket likevel ikke å gi videre innrømmelser før Kommisjonen hadde et offisielt standpunkt. Fremfor å benytte EØS til å finne integrative løsninger med EU ble EØS benyttet som et skjold som ville tvinge EU til å søke alternative løsninger.

Et forslag fra Europaparlamentets Fiskerikomité om konsultasjoner med grunnlag i EØS ble avvist med henvisning til at Protokoll 9 regulerte fiskerirelasjonene mellom Norge og EU.<sup>68</sup> Selv et forslag om en minnelig løsning direkte fra DG-Handel ble avvist.<sup>69</sup> Kommisjonens EØS-kontor ønsket å unngå antidumping-våpenet og hadde et entydig budskap. Dersom Norge gikk med på en frivillig eksportbegrensning over to år kunne Kommisjonen garantere at det fra EUs side ikke ville bli iverksatt noe som helst mot norsk lakseeksport. Hvis ikke ville Kommisjonen bli tvunget til å innlede antidumping-sak. Dette fordi importkvoter var omstridt og fordi Kommisjonen ikke hadde tillit til de norske tiltakene. Norge tok ikke signalene til etterretning og hevdet at så lenge norske produsenter aksepterte vanlige forretningsmessige prinsipper ga EØS-avtalen dem rett til å ekspandere på EU-markedet. Norge forutsatte dessuten at EØS-avtalen ga utvidet rett til å stanse en antidumping-sak, som bare ville være alvorlig dersom det ble innført avgifter.

---

ha en estimert effekt av fôrkvotene og størrelsen på overhenget, og produksjonskost per kilo laks for 1995.

<sup>68</sup> Åpent møte i Europaparlamentets fiskerikomité den 20. mars 1996.



Selv om DG-Handel var presset til å innlede antidumping-undersøkelser var direktør Benavides innstilt på å avvende effekten av markedstiltakene. DG-Fisk mente derimot at de ikke ville ha noen stabiliserende effekt og etterlyste dokumentasjon fra Norge på at det forelå prisoppgang i Tyskland og Frankrike. Kommisjonen var ikke lenger interessert i prisutviklingen i Danmark, da dette markedet ikke lenger ga et tilstrekkelig objektivt bilde av prissituasjonen i EU. FID kunne vise til en prisoppgang i Madrid, men Kommisjonen ville ikke basere sine avgjørelser på priser der Norge hadde sterke nettverk. FID etterlyste organisert innrapportering fra Tyskland og Frankrike, og foreslo at FHL og EFF kunne samarbeide om et opplegg. FHL hadde imidlertid verken evne eller vilje til å rapportere næringens reelle engasjement og FID mistet kontrollen over Kommisjonens handelspolitiske dagsorden. Med dette var beredskapsgruppen redusert fra tanken om å være et handlekraftig organ til å bli et rent diskusjonsforum.

Dagen etter møtet i EØS-komiteen ble fiskeriråd Foss kontaktet av William Crowe som hevdet at deres rådgivere ubetinget kunne bevise dumping av subsidiert norsk laks. Den eneste måten Norge kunne forhindre en antidumping- og subsidiesak var å sørge for at et større antall smolt ble destruert. Fra Kommisjonen hadde imidlertid delegasjonen hørt at antidumping- og subsidieklagene ikke var like opplagte og tok ikke anmodningen til etterretning. Senere fikk også Norges nye EU-ambassadør, Einar Bull,<sup>70</sup> konkrete signaler fra generaldirektør Krenzler i DG-Handel om at skottenes advokat Alistair Bell hadde alvorlige problemer med å finne et gyldig grunnlag for antidumping-tiltak, noe Norge slo seg til ro med.

#### **4.3 Kommisjonen må presse Norge for å få et varig markedsarrangement**

SSGA tok sikte på å levere formell antidumping- og subsidieklage til DG-Handel innen minsteprisen skulle opp til ny evaluering 15. juni 1996. Handelskommissær Sir Leon Brittan hadde gitt prinsipiell erklæring for åpning av antidumping- og subsidieprosedyrer og SSGA hadde innledet uformell kontakt med antidumping-

---

<sup>69</sup> Underhåndsmøte mellom Kommisjonens EØS-kontor og fiskeriråd Foss den 9. mars 1996.

<sup>70</sup> Einar Bull overtok som EU-ambassadør etter Eivind Berg. Bull var (også) en nestor i handelspolitiske problemstillinger knyttet til lakseeksporten. Han hadde vært forhandlingsleder Eivind Bergs stedfortreder i medlemsskapsforhandlingene der han hadde hatt et spesielt ansvar for fiskerisaker (Engen 1995).

avdelingen med et slikt siktemål.<sup>71</sup> En antidumping- og subsidiesak var imidlertid ressurskrevende og tok normalt ni måneder. I mellomtiden ville SSGA og ISGA at importkvoter skulle erstatte regimet med minstepris. SSGA fikk imidlertid ikke den støtten de søkte i London på grunn av den britiske regjeringens frihandelsprofil. Irland var derimot ivrig etter å benytte skottenes antidumping- og subsidieklage som en brekkstang mot Norge.

Både SSGA og ISGA ønsket i utgangspunktet å fremforhandle en form for avtale med Norge, men var genuint usikre på om norske myndigheter kunne levere. Sammen tok de sikte på at handelsklager fra SSGA og politisk press fra Irland ville tvinge Norge over på en konstruktiv dialog. Irland ønsket at Fiskeriminister Olsen skulle ta initiativ til politiske samtaler med Bonino og det kommende irske formannskapet i EU, der overvåkingsmekanismen fra tiltredelsesavtalen kunne fungere som et utgangspunkt. Alternativt mente Irland at det på kort sikt eksisterte flere opsjoner med grunnlag i EØS-avtalen og at en felles europeisk PO kunne være hensiktsmessig på lang sikt.<sup>72</sup>

#### **4.3.1 Næringen utsetter PO-etablering på ubestemt tid**

I uformelle samtaler hadde britiske myndigheter ofte antydnet at Norge “skummet fløten” av EU-samarbeidet og at Storbritannia kunne tenke seg en EØS-tilknytning for fisk. Den skotske Fiskeriminister Robertson var av den oppfatning at Fiskeriminister Olsen hadde iverksatt upopulære tiltak, men forventet mer; “En ting er at norske myndigheter aksepterer at det finnes et markedspproblem. Noe annet er å få den norske næringen til å innse at det finnes et slikt problem”.<sup>73</sup> Olsen var den oppfatning at et trilateralt industrisamarbeid mellom irsk, skotsk og norsk oppdrettsnæring kunne være egnet til å skape gjensidig forståelse for hverandres preferanser. Næringen på sin side mistenkte EU for å ville snik-kontrollere norsk konkurranse og oppfattet anklager om dumping av subsidiert laks som en måte å presse Norge til å etablere PO.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> I brev av 13. mars 1996 til den skotske fiskeriministeren Raymond Robertson oppfordret Handelskommissær Brittan SSGA til å levere formell klage.

<sup>72</sup> Irland hadde støtte av EUs jordbruksorganisasjoner Committee of Agricultural Organisations in the EC (COPA) og General Committee for Agricultural Cooperation (COGECA).

<sup>73</sup> Intervju med Raymond Robertson i The Scotsman den 11. april 1996.

<sup>74</sup> Det var omfattende motstand mot å omorganisere næringen. Paul Birger Torgnes, med tilknytning i NFF, formann i International Salmon Farmers Association og administrerende direktør i Domstein Salmon, utelukket ikke at anklagene ville

Tiden arbeidet mot FID. Et lovforslag om PO ble sendt ut på høring uten næringens velsignelse den 18. april 1996. Næringen ble bedt om å ta standpunkt til EUs egen modell innen utgangen av påfølgende måned. Fiskeriminister Olsen skulle møte den skotske fiskeriministeren i midten av mai for å bekrefte at Norge avverget antidumping- og subsidietiltak med å etablere PO. NFF ble innkalt til samtaler i håp om at foreningen ville lede næringen mot en omorganisering. NFF var imidlertid ikke sikker på om en PO basert på smoltkvoter var i overensstemmelse med produsentenes interesser og ville ikke ta stilling til lovforslaget før konsulentselskapet ECON var rådført. Selv om NFF hadde en anstrengt økonomi ville en utredning koste et syvsifret beløp og ta resten av året. Uttalelsene falt ikke i god jord hos FID som påpekte at EU kunne betrakte dette som et utsettelsesforslag. Olsen understreket at en proposisjon måtte fremmes Stortinget og ba NFF forsere sitt arbeid.

I møtet med Robertson kunne ikke Olsen informere om annet enn at han tok sikte på å fremlegge lovforslaget for Stortinget til høsten. Olsen bedyret at det var flertall for en lovendring til tross for at Høyre og enkelte næringsaktører motsatte seg en omorganisering. Robertson opplyste på sin side at han ville fremlegge et eget PO-forslag i løpet av juni måned og var interessert i hvorvidt Norge fryktet en antidumping- og subsidiesak eller ikke. Olsen svarte at han “overhodet” ikke var bekymret for en subsidiesak all den tid Norge og EU hadde tilnærmet like konkurranseregler. Derimot advarte Olsen mot å treffe dumpingtiltak mot Norge, da det ville tvinge ham til å oppheve alle nasjonale produksjonsbegrensende tiltak. Flere oppdrettsselskaper, deriblant Stolt Sea Farm, mente Norge burde akseptere “straffetoll” og samtidig slippe næringen “fri”. En slik strategi ville føre til en kraftig konsentrasjon av produsenter gjennom oppkjøp av mindre foretak i økonomisk uføre. Fiskeriminister Olsens politiske rådgiver, Otto Gregussen, hadde forlatt sin stilling for å bli administrerende direktør i NFF og ville motarbeide vikarierende næringsmotiver innenfra.

---

bli dødsstøtet mot en PO. Uttalelse på ISAFs årsmøte i Boston den 11. mars 1996.

#### 4.3.2 Tiltakspakken forsterker markedskrisen og en granskning av næringen

I midten av mai fikk FID konkrete signaler om at regimet med førkvoter var i ferd med å forsterke den negative markedsutviklingen.<sup>75</sup> Etter et uformelt møte med Kommisjonen i slutten av samme måned innrapporterte fiskeriråd Foss at tiden var inne for å reflektere over hvordan Norge skulle ta til motmæle mot antidumping- og subsidieanklagene. Norge hadde fryktet at minsteprisen skulle erstattes av importkvoter, men i forbindelse med at norsk lakseeksport skulle debatteres på et fiskerirådsmøte i EU den 10. juni fikk den norske ambassaden i Haag signaler om at Kommisjonen ikke ville erstatte minsteprisen med importkvoter selv om Storbritannia Irland, Finland, Italia og DG-Handel ønsket det. Importkvoter var ikke funnet WTO- og EØS-konformt, og Kommisjonens eneste opsjon var en antidumping- og subsidiesak.

Lakseprisene kollapset samtidig som minsteprisen skulle opp til ny evaluering. Likviditetsproblemer og frykt for å gå tom for før førte til panikkslakting og avsetningsproblemer. Blant annet hadde Stolt Sea Farm salg i Frankrike til under 10,- kr/kg.<sup>76</sup> Mens norske myndigheter og næringsaktører var uenige om hvem som måtte ta ansvaret for situasjonen, ble meldinger om priskrakk kjærkommen nytt i Kommisjonen for å kunne konstatere dumpingvilkåret oppfylt. Tre dager senere ble Foss kontaktet av SSGA som var presset av selskapet Booker til å fremme klagene.<sup>77</sup> Crowe signaliserte at de hadde funnet en dumpingmargin på 30-60 %, men understreket at det ville bli anledning for Norge til å drøfte et alternativt opplegg til avgifter. Irland ønsket fremdeles politiske samtaler innenfor en EØS-ramme for å unngå åpning av formelle antidumping- og subsidieprosedyrer.

For å avverge en antidumping- og subsidiesak ønsket Olsen et høringsnotat om en

---

<sup>75</sup> Eksportør Anthon B Nilsen AS rapporterte til FID at han ikke hadde fått omsatt et parti laks, fordi importørene forventet priser under 20,- kr/kg.

<sup>76</sup> Artikkel i Fiskaren den 16. juni 1996.

<sup>77</sup> William Crowe hadde helst sett at forholdene mellom næringene hadde tatt en annen vending, men Booker hadde finansiert omkostningene knyttet til handelsklagen mot norsk lakseeksport. Selskapet hadde i 1994 ervervet datidens største oppdrettsbedrift, Marine Harvest, til over en milliard norske kroner. Dette var en vesentlig overprising i lys av markedsutsettene og selskapet ønsket straffetoll på norsk laks for å kunne opprettholde markedsandeler.

økning av eksportavgiften i løpet av juni/juli. Det var imidlertid ikke mulig å samle næringen om å gjennomføre tiltakspakken. FNL og FHL var imot en økning av eksportavgiften og NSL mente Norge hadde gjort “mer enn noen kunne forlange” for å gjenopprette handelsbalanse.<sup>78</sup> Odd Steinsbø, styreformann i NSL og administrerende direktør i Norwegian Royal Salmon, mente skottene med sine anklager hadde gått “langt over grensen til anstendighet”. Organisasjonene viste liten forståelse for å komme EU i møte og ville ikke støtte ytterligere tiltak. Det var heller ikke mulig å oppnå en tilstrekkelig frivillig tilslutning om PO. NSL mente debatten om en europeisk PO var kommet fullstendig på villspor og at lovforslaget måtte utsettes. FID avsto Irlands ønsker om konsultasjoner om kvantitative begrensninger i henhold til artikkel 113 i EØS-avtalen med at dette var den eneste operative forbedring av handelsadgang for laks som var kommet ut av EØS-forhandlingene.

#### **4.3.3 Norge forsøker å “pynte” på situasjonen**

UD og FID ønsket i første omgang å motvirke åpning av formelle undersøkelser for i andre omgang å unngå at prosedyrene endte opp med antidumping- og subsidieavgift. I slutten av juni 1996 fikk delegasjonen signaler fra Kommisjonen om at SSGA hadde levert antidumping- og subsidieanklage, men at de ennå ikke var å anse som formelt mottatt. Fra de var formelt registrert ville Kommisjonen ha 45 dager på seg til å ta stilling til om undersøkelser var berettiget. Fra Handelskommissærens kabinett fikk delegasjonen signaler om at Kommisjonen planla å konsultere medlemslandene om klagen i antidumping-komiteen den 22. juli og at tiden var inne for å mobilisere støtte blant medlemslandene gjennom diplomatiske kanaler.

FHL ville ha regjeringen på banen straks for å avkrefte de skotske påstandene, men FID ville avvente til innholdet i klagen var kjent. Selv om dumpingklagen med tilhørende dokumenter formelt ikke var tilgjengelig for Norge, hadde Foss fått avtale med Danmark om å ha klagen med utfyllende dokumentasjon i hende samtidig med medlemslandene. Dette er interessant. Avtalen ville gi Norge anledning til å kommentere de skotske anklagene før medlemslandene ga sin tilrådning til

---

<sup>78</sup> Brev av 2. juli 1996 fra administrerende direktør Odd Steinsbø i NSL til Fiskeriminister Olsen.

Kommisjonen og ville i praksis utviske forskjellen mellom det å være medlem og ikke-medlem. I begynnelsen av juli fikk imidlertid delegasjonen signaler om at SSGA og Kommisjonen var blitt enige om å anse klagene for formelt registrert den 19. juli. Dette innebar at det likevel ikke ville bli tid til å angripe substansen i klagene og delegasjonen spekulerte i om Kommisjonen holdt kortene tett til brystet for å slippe kritisk innblanding fra medlemslandene.<sup>79</sup>

Norge hadde imidlertid et opplegg klart for å skape tvil om berettigelsen av formelle undersøkelser. En informasjonsgruppe for laks bestående av UD, FID, EFF og FHL hadde utarbeidet en brosjyre for å avlede medlemslandene til å innta en positiv holdning overfor norsk lakseeksport. EU skulle gis et inntrykk av at prissvingninger ikke var unormalt for et ferskfisk-marked og at det lå i næringens natur at bedriftene til tider var tvunget til å selge med tap. Informasjonen ga et inntrykk av at prisdannelsen for laks var global, at prisnedgangen ikke utelukkende skyldes Norge, at eksportørene ikke kontrollerte prisbildet i et spottmarked, og at flere uavhengige distribusjonsledd motbeviste systematiske salg under produksjonskost. I et forsøk på å tåkelegge selve dumpingmarginene ble prisstatistikken fra EFF for de strategiske månedene januar, februar og juni 1996, skjønnsmessig justert av FID.<sup>80</sup> Med dette forlot også norske myndigheter en konstruktiv dialog med EU.

I antidumping-komiteen var flere medlemsland kritiske til å åpne tredjelandsprosedyrer mot EØS-landet Norge, men Kommisjonen avviste kritikken med at Norge benyttet seg av en annen konkurransepolitikk enn EU.<sup>81</sup> Selv om enkelte medlemslandene innvendte at de ikke hadde fått tid til å ta standpunkt til hensiktsmessigheten av formelle undersøkelser gjorde Kommisjonen et poeng av at den hadde erfaring med å overkomme opposisjon. Inntrykket blant flertallet av medlemslandene var likevel at Norge faktisk dumpet statssubsidiert laks i EU og de hadde tiltro til at Kommisjonen

---

<sup>79</sup> Innrapportering fra EU-delegasjonen til UD og FID den 11. juli 1996.

<sup>80</sup> Disposisjon til «memorandum from the Norwegian government concerning the salmon market» fra FID den 4. juli 1996.

<sup>81</sup> Norske myndigheter fikk et utførlig møtereferat fra advokatfirmaet Hammond Suddards.

håndterte saken i overensstemmelse med fellesskapets interesser.<sup>82</sup> Formelle undersøkelser ble støttet av Irland, Storbritannia, Hellas og Frankrike, og gått imot av Tyskland og Danmark.

Etter møtet fikk delegasjonen signaler om at den videre prosessen ville gå etter et velkjent og innarbeidet mønster, men at utfallet kunne komme til å bli annerledes enn vanlig på grunn av EØS-avtalen. Det var lite trolig at det endelige utfallet ville bli en antidumping- og subsidieavgift på norsk laks, men at det var opp til Norge å komme frem til en politisk avtale med Kommisjonen. Tyskland ga eksplisitt uttrykk for at formålet med prosedyrene ikke var å innføre avgifter, men å bruke dem som en brekkstang for å komme frem til en tilfredsstillende løsning. Delegasjonen foreslo at FID straks betraktet et forslag til en minnelig løsning med Kommisjonen, men departementet ønsket å ta til motmæle med anklagene.

#### **4.3.4 Kommisjonen avviser norske argumenter**

Delegasjonen hadde over tid bygget opp en kollegial relasjon til direktør Hans Adolf Neumann, som ville være faglig ansvarlig for laksesaken i Kommisjonen denne gang som i 90/91.<sup>83</sup> Til delegasjonens tilfredshet var Neumann av den oppfatning at den ikke-formaliserte dumpingteksten i tilknytning til Protokoll 9 ville bli retningsgivende for den videre håndteringen. Selv om ambassadør Bull la vekt på at det var uheldig av SSGA å ikke avvente virkningene av førkvotene, poengterte Neumann at Norge også tidligere hadde møtt dumpingklager med løfter om tiltak uten at det hadde hatt tilstrekkelig effekt. Klagene måtte ses på bakgrunn av at oppdrettsnæringen i EU hadde liten tiltro til at det ville gå annerledes også denne gang. Kommisjonen ville basere åpningsspørsmålet etter klagens innhold, men Norge ville få mulighet til å forhandle seg frem til en politisk løsning når fakta lå på bordet.

Norske myndigheter ønsket å diskutere anklagene med Kommisjonen, men i tråd med

---

<sup>82</sup> Rapport fra kommunikasjonsselskapet Burson Marsteller 12. november 1998.

<sup>83</sup> Intervju.

forordningene fikk de kun anledning til å kommentere subsidiedelen.<sup>84</sup> Delegasjonen hadde mottatt signaler om at kontorsjef Allistair Stewart ikke hadde klart for seg etter hvilket regelverk subsidiekontoret skulle gjennomføre undersøkelser og hvorvidt ESA hadde kompetanse til å vurdere om subsidiene hadde konkurransevidende virkning. Delegasjonen fremhevet at de norske støtteordningene var rapportert og gjennomgått av både ESA og Kommisjonen i henhold til Protokoll 9, og at de følgelig ikke kunne være ulovlige. Stewart ga uttrykk for å ville diskutere saken videre internt, men unnlot å kontakte EØS-kontoret.<sup>85</sup> Stewart understreket imidlertid at Kommisjonen måtte henlegge begge sakene dersom det viste seg at skadevilkåret ikke var oppfylt.

Stewart hevdet han at en beslutning om å åpne formelle undersøkelser i praksis allerede var tatt og at det så langt han kjente til aldri hadde skjedd at et preliminært konsultasjonsmøte hadde ført til at undersøkelser ikke ble åpnet. Fra norsk side ble det likevel reist kritiske spørsmål til om det forelå dokumentasjon på om den skotske næringen hadde lidt et økonomisk tap som følge av påstått norsk subsidiering. Stewart vedgikk at SSGA hadde gitt et fortegnet bilde av den økonomiske situasjonen, men hevdet at det ikke var uvanlig at klager var betydelig overdrevne. Delegasjonen kunne vise til at Hydro Seafood i Skottland hadde et driftsoverskudd i første halvår av 1996 på £1,3 millioner, men mente Stewart det kunne være tilstrekkelig å konstatere skade hvis næringen tjente mindre enn tidligere. Den 28. august fikk delegasjonen signaler om at Kommisjonen ville åpne antidumping- og subsidieundersøkelser i henhold til EUs tredjelandsforordninger, og at dette ville bli offentliggjort tre dager senere.

#### **4.4 Analytisk vurdering og delkonklusjon**

I dette kapittelet har det med bakgrunn i de forutsetningene som ble skissert i kapittel 3 vært fokusert på hvordan Norge håndterte markedskrav fra EU for å unngå konkurransevidning og handelspolitiske mottiltak. Dette er den første fasen i en overgang fra marked til plan for norsk lakseeksport. Utgangspunktet i denne

---

<sup>84</sup> Norge hadde på forhånd blitt underrettet om at skottene ønsket å utjevne den differensierte arbeidsgiveravgiften, Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds investeringsengasjement, transportstøtte, regionalstøtte, Rød Fisk, Eksportutvalgets markedsengasjement, RNC, Sties, Nort Norwegian Growth, statlig eierskap i norske banker og kapitaltilskudd fra SND.

<sup>85</sup> Dette kom ikke Norge til underretning før etter at Kommisjonen hadde offentliggjort åpning av formelle prosedyrer.



sammenheng har vært knyttet til hvorfor det ikke ble funnet noen EØS-løsning for norsk lakseeksport til EU. Dette kommer til uttrykk ved at EU den 31. august 1996 åpnet WTO-baserte antidumping- og subsidieprosedyrer mot norsk lakseeksport.

Det som er et interessant funn er at det var EU og ikke Norge som var den konstruktive avtalepart i EØS. Det var ikke slik at EU ikke ønsket en EØS-løsning eller unnlot å ta hensyn til “utenforlandet” Norge når dens egen næring var best tjent med at WTO-regler ble benyttet. Tvert om. EU ønsket samtaler om en varig løsning på labile norske laksepriser, mens Norge ikke ville erkjenne konkurransevridding. Hovedresonnementet er at EØS representerte et handlingsrom for Norge til å gjennomføre en strategisk tilpasning til EUs markedsordning, men at nasjonale mål for markedsadgang og næringens frihandelsprofil forhindret Norge fra å gjennomføre selvpålagte nasjonale restriksjoner. Nedenfor vil jeg drøfte modellenes forklaringskraft for fase I.

#### **4.4.1 EUs rolle i fase I**

I henhold til EU-modellen forklares åpningen av antidumping- og subsidievåpnene mot norsk lakseeksport med at Kommisjonen ønsket å unngå at Norge utnyttet sin dominerende markedsposisjon til å begrense konkurransen i EU. Likevel kan ikke Kommisjonens sies å ha dominert denne fasen før det formelt ble besluttet å åpne antidumping- og subsidieprosedyrer. Forventningen om at EU er et lukket beslutningssystem har således liten forklaringskraft for denne fasen. Dette kommer til uttrykk ved at Kommisjonen var åpen for en dialog med Norge fra det forelå utsikter om ubalanse i markedet og til antidumping- og subsidieklage ble formelt registrert den 19. juli 1996. Gjennom uformell kontakt fikk også Norge tilgang til Kommisjonens arbeidsdokumenter samtidig med medlemslandene. Derimot forsikret Kommisjonen seg mot kritisk innblanding til åpning av WTO-prosedyrer ved å avvente registreringen av handelsklagen slik at medlemslandene ble orientert og ikke konsultert. Inntil Kommisjonen hadde bestemt seg for å granske den norske næringen, hadde Norge full anledning til å komme med konstruktive løsninger innenfor en EØS-ramme.

En viktig observasjon for denne fasen er at Kommisjonen som ventet var motstandsdyktig mot politisk press fra EU-næringen. Irsk og skotsk oppdrettsnæring ønsket at Kommisjonen allerede våren 1995 skulle engasjere seg for et markedsarrangement for norsk lakseeksport. Kommisjonen var derimot lydhør overfor Norge og engasjerte seg ikke for markedstiltak før det ble observert salg under produksjonskost. Kommisjonen innførte også minstepris etter konsultasjoner i EØS-komiteen for å tilgodese norske preferanser. Dette til tross for at svensk, dansk og finsk oppdrettsnæring presset for antidumping-tiltak allerede i november 1995. I tillegg avventet Kommisjonen effekten av førkvoter og minstepris til den fant vilkårene for å kunne konstatere dumping av subsidiert laks oppfylt. Derimot var ikke Kommisjonen en enhetlig aktør. DG-Handel ønsket importkvoter, mens DG-Fisk gikk for antidumping- og subsidieavgifter.

I stedet for å være presset benyttet Kommisjonen sin korporative kanal som et politisk instrument. Dette kommer til uttrykk for det første ved at DG-Fisk allerede i desember 1995 anmodet EU-næringen om å forberede antidumping-tiltak dersom Norge ikke etablerte PO. For det andre startet SSGA undersøkelser først etter at DG-Handel hadde oppfordret SSGA til å levere klage. En konsekvens av dette er at påstanden om at EU bare har egne interesser for øyet ikke fører frem. I stedet fremstår Kommisjonen som saklig og beregnende. Innføring av en minstepris med grunnlag i EØS oppfyller også forventningen om at Kommisjonen tolker regler utvidende for å kunne intervenere et markedsområde som dens juridiksjon i utgangspunktet ikke omfatter.

Kommisjonen åpnet ikke WTO-baserte prosedyrer før andre opsjoner var utelukket eller uegnet til å få en varig ordning for norsk lakseeksport. En minstepris uten overvåking ble omgått og var mislykket. Videre kunne ikke EU iverksette importkvoter uten samtykke fra Norge. Selvpålagte tiltak i påvente av en PO sørget ikke for å stabilisere markedet. Tvert om forsterket de den negative pristendensen og kravet om "straffetoll". Norge avviste ytterligere selvpålagte restriksjoner og hadde også tidligere gitt forsikringer om å stabilisere markedet uten at vedvarende stabilitet var oppnådd.

WTO-prosedyrene ble ikke åpnet før EU ikke hadde tillit til hvordan Norge håndterte markedssituasjonen og før vilkårene for dumping og subsidiering ble ansett for å være oppfylt. Påstander om at EU var en hensynsløs proteksjonist ute etter å ta knekken på en dyktigere konkurrent, synes derfor ikke å ha rot i virkeligheten. Det synes derimot som om Kommisjonen var den konstruktive part.

#### **4.4.2 Norske myndigheters rolle i fase II**

I henhold til lederskapsmodellen ble det ikke funnet noen EØS-løsning for norsk lakseeksport som følge av at Norge var mer opptatt av “brannslukking” enn markedsbygging. Fokuset var mer mot å forhindre at Kommisjonen iverksatte handelspolitiske tiltak som kunne hindre en videre dynamisk vekst enn å etablere et markedsarrangement for å forhindre konkurransevridding og ustabilitet. EØS ble ikke benyttet av Norge til å finne integrative løsninger med EU, men til å motstå endring og tilpasning. Dette kommer til uttrykk ved at norske myndigheter la vekt på at EØS-avtalen ga norske næringsaktører rett til å ekspandere på EUs indre marked og at en ensidig norsk kvantumsbegrensning var i strid med Protokoll 9. Forventning om at EØS representerer et handlingsrom og -redskap til å gjennomføre en strategisk tilpasning til EUs markedsbygging fører således ikke frem. Ikke fordi EU nedprioriterte EØS, men fordi Norge ikke ønsket det. Norge ønsket ikke noen frivillig eksportbegrensning eller PO, selv om det ville avverge antidumping- og subsidieprosedyrer.

Forventning om at norske myndigheter benyttet EØS i overensstemmelse med egne politiske mål er inntruffet. Dog med et annet innhold. Både UD og FID forutsatte at intensjonene med EØS og Protokoll 9 ville gi Norge anledning til å avverge antidumping- og subsidieavgifter dersom Kommisjonen ville finne utjevningssmarginer. På denne måten risikerte ikke Norge å innføre unødige selvpålagte tiltak samtidig som Norge ville få anledning til å bestride at vilkårene for å innføre antidumping- og subsidietiltak var oppfylt. En EØS-løsning var med andre ord ikke attraktiv, fordi Norge forventet å kunne stanse en antidumping- og subsidieprosess med eksportrestriksjoner som i en EØS-løsning dersom det skulle være et behov. Påstanden

om at Norge var åpen for dialog og samarbeid holder derfor bare delvis stikk. Konsekvensene av å likestille EØS og WTO som konfliktløsere, det vil si å håndtere handelskonflikten i forhold til WTO-prosedyrer kontra EØS-prosedyrer, vil jeg belyse i neste kapittel.

Forventningen om at Norske myndigheter hadde det nødvendige handlingsrom overfor EU fører frem. Det var ikke mangel på aksess til sentrale premissleverandører og EUs handelspolitiske agenda som førte til at Kommisjonen fant det berettiget å åpne WTO-baserte prosedyrer. Tvert om. Både gjennom formelle og uformelle kanaler fikk Norge anledning til å påvirke Kommisjonens avgjørelser. Dette kommer til uttrykk ved at Kommisjonen inviterte til konsultasjoner både i og utenfor EØS-komiteen, og at Norge hadde kontroll på Kommisjonens disposisjoner gjennom underhåndsmøter med både Kommisjonen og medlemslandene. Tidligere EU- og EØS-forhandlere sørget for kontinuitet og kompetanse hos norske myndigheter, og omfattende kontakt med Kommisjonen og medlemslandene gjorde det mulig å komme tidlig på banen i EU med norske synspunkter. Via Brussel-delegasjonen og EU-ambassadene fikk FID førstehånds informasjon om EUs handelspolitiske posisjoner.

Forventningen om at en korporativ samarbeidsordning økte myndighetenes handlingsrom fører derimot ikke frem. Tvert om. En beredskapsgruppe for laks skulle sørge for at FID hadde kontroll på EUs handelspolitiske agenda. Samarbeidet med næringen medførte i stedet at næringen kunne kontrollere departementets disposisjoner og motarbeide markedstiltak. Dette kommer til uttrykk ved at FID ikke fikk den nødvendige markedsinformasjon av næringen til å holde kontroll på Kommisjonen da prissituasjonen tilspisset seg. Prisovervåkingen ble mer tilfeldig ettersom krav fra EU om selvpålagte restriksjoner økte. Dette har sammenheng med at næringen ikke ønsket å akseptere tilstrekkelige selvpålagte nasjonale tiltak for å imøtegå EU.

Fôrkvoter og fôrstans ble innført for å forhindre sterkere tiltak enn minstepris. Derimot motarbeidet næringen norske myndigheter i å iverksette PO samt å gjennomføre den

midlertidige tiltakspakken i påvente av PO. I stedet for å lede næringen til å samarbeide med EU, ble departementet avledet av næringen til å begrense en konstruktiv dialog. Dette kommer til uttrykk ved at FID på forsommeren 1995 avviste at EU stod overfor markedsproblemer samtidig som departementet i juni 1996 forsøkte å justere prisbildet av den norske lakseeksporten overfor EU. Det var med andre ord ikke tilgangen til EU og Kommisjonen som var avgjørende, men markedsinformasjon og aksept for tiltak fra næringen.

#### **4.4.3 Norske næringsinteressers rolle i fase III**

I henhold til den korporative modellen ble det ikke funnet noen EØS-løsning for norsk lakseeksport som en følge av at den norske oppdrettsnæringen ikke tilegnet seg samme problem- og virkelighetsforståelse om markedsstyring av laks som EU. Store deler av næringen var liberalister og ønsket ikke å imøtekomme krav fra EU om selvpålagte nasjonale restriksjoner. Dette kommer til uttrykk ved at FHL og FNL la vekt på at markedet ville styre seg selv og at de ikke ønsket å diskutere begreper som overproduksjon og markedskrise. I stedet for å begi seg inn på en konstruktiv dialog i trilaterale industrimøter og danne et idéfellesskap, forsøkte både NFF og FHL å gi et fortegnet bilde av markedssituasjonen. Dette kommer til uttrykk ved at NFF med vilje underdimensjonerte overhenget, mens FHL ikke tok hensyn til reelle salgspriser i EU. Videre viste ingen av organisasjonene forståelse for skottenes anklager om at Norge begrenset konkurransen i EU ved å dumpe subsidiert laks. SSGA og ISGA synes derfor ikke å ha drevet urent spill, men å ha opptrådt saklig og samarbeidende.

Forventningen om at det korporative samarbeidet mellom norske myndigheter og næringsrepresentanter bidro til å styre myndighetenes handlingsrom synes å være berettiget. Dette kommer til uttrykk ved at FID ikke hadde dekning i næringen for å etablere PO eller for å fullføre en midlertidig tiltakspakke i påvente av en omorganisering. Departementets strategi forutsatte at næringen var samarbeidsvillig. Selv om næringen ikke var salet om innholdet og omfanget av tiltakspakken, var samtlige organisasjoner imot å etablere PO. I stedet for å lede næringen til å inneha en ansvarlig opptreden overfor EU, ble FID avledet til å skape bakgrunnsstøy om behovet

for å granske norsk lakseeksport. Dette kommer til uttrykk ved at departementet manglet markedsinformasjon som viste en prisoppgang og at den kompenserte for dette ved å skjønnsmessig justere prisstatistikken for strategiske måneder. Det synes derfor mer treffende å poengtere at næringen forhindret myndighetene fra å gjennomføre en strategisk tilpasning enn å påstå at norske myndigheter kom for sent på banen.

Med tanke på næringens orientering fremstår arbeidet med en PO-etablering mer som et taktisk spill for å forhindre mottiltak fra EU enn som et reelt ønske om å omorganisere næringen for å forhindre konkurransevridding. Dette kommer til uttrykk ved at næringen ikke ønsket å videreføre en dialog om PO straks det ble klart at EU ville åpne antidumping- og subsidieprosedyrer som en følge av at de nasjonale tiltakene ikke var tilstrekkelige til å gjenopprette markedsbalanse. Oppdrettsnæringens handelspolitiske orientering fremkommer også i dens motstridende argumentering om forholdet mellom PO og bruk av antidumping. Næringen ønsket ikke en særegen konkurransemodell som var vanlig for fisk, fordi den var av den oppfatning at laks var en ordinær industrivare som skulle behandles på lik linje med en hvilken som helst annen handelsvare. Derimot mente næringen at EU ikke kunne gjøre bruk av antidumping, fordi laks var en ferskfisk-vare og likevel ikke en ordinær handelsvare. Slik fremstår PO mer som en fiksjon og et symbol på hvordan næringen agerte overfor EU enn Norge som en troverdig konkurrent.

## 5. FASE II: MINNELIG WTO-LØSNING FOR NORSK LAKSEEKSPORT

I forrige kapittel belyste jeg hvorfor det ikke ble funnet noen EØS-løsning for norsk lakseeksport. I dette kapitlet belyses den andre fasen i en overgang fra marked til plan. Tidsperspektivet er fra EU offentliggjorde åpning av formelle antidumping- og subsidieundersøkelser den 31. august 1996 til Norge og EU undertegnet lakseavtalen den 2. juni 1997. Utgangspunktet for dette kapitlet er å undersøke hvordan det ble funnet en WTO-løsning for norsk lakseeksport til EU. Mange har sett denne fasen som selve laksesaken mellom Norge og EU, hvor EU ble fremstilt som uberegnelig og Norge som heroisk.<sup>86</sup> Hvordan møtte Norge påstander om dumping av subsidiert laks? Hvilken betydning fikk det for norsk lakseeksport at laksesaken fikk en WTO-løsning fremfor en EØS-løsning? I hvilken grad ga WTO-prosedyrene EU en forhandlingsposisjon vis a vis Norge?

Kapitlet er delt inn i fire deler. I den første delen belyses hvordan Norge håndterte EUs beslutning om å håndtere Norge som et ”utenforland.” Utfordringen var her å få næringen til å samarbeide med Kommisjonen samt å få subsidiesaken inn på et EØS-spor. I den andre delen belyses at Handelskommissær Brittan måtte finne marginer på den norske lakseeksporten for å få et forhandlingskort på Norge. Utfordringen for Norge lå her i å få tilgang til Kommisjonens interne vurderinger for å kunne innlede motargumentasjon. I den tredje delen belyser jeg at norske myndigheter og næringsrepresentanter mobiliserte støtte i EU mot et forslag om midlertidige avgifter. Utfordringen lå her i å få tilgang til sentrale premissleverandører i EU samt å få støtte for forhandlinger om et alternativt arrangement. I den fjerde delen belyser jeg at norske myndigheter la lokk på næringen og slo ring om Kommisjonens Handelsdirektorat for å kunne forhandle seg frem til selvpålagte restriksjoner som EU kunne godta. Utfordringen var her å begrense mulighetene for vilkårlig innflytelse fra næringens side og få Kommisjonen til å godta en “*undertaking*”. I del fem foretas en teoretisk diskusjon av de empiriske funnene.

---

<sup>86</sup> Lederartikkel i Aftenposten den 3. juni 1997.

## **5.1 Norge utfordres som et “utenforland”**

Med åpning av antidumping- og subsidieundersøkelser risikerte norsk lakseeksport å måtte betale avgifter til EU på over en halv milliard kroner årlig for hver 10 prosent utjevningssmargin Kommisjonen fant berettiget. Norge var fra før blitt priset ut av USA med en straffetoll på vel 26 prosent og kunne ikke risikere å bli utestengt fra EUs indre marked også. Norge protesterte formelt mot å bli behandlet som et utenforland, men Kommisjonen ønsket å bruke WTO-baserte prosedyrer for å få en varig løsning på norsk lakseeksport. Kommisjonen mente det var saklig grunnlag for å innlede prosedyrene og ville bygge opp sin egen kunnskapsbase om norsk og skotsk oppdrettsnæring for perioden 1. januar 1995 til og med 31. juli 1996.

UD mente det var viktig å forhindre at laksesaken virket belastende på Norges forhold til EU generelt og EØS-samarbeidet spesielt, og ville sikre en koordinert håndtering av subsidieundersøkelsen gjennom en interdepartemental arbeidsgruppe.<sup>87</sup> FID ønsket å koordinere dumpingundersøkelsen ved å omgjøre beredskapsgruppen til en koordineringsgruppe med økt deltakelse fra både myndigheter og næring.<sup>88</sup> Utfordringen lå i første omgang å motbevise at det var grunnlag for antidumping- og subsidietiltak, for dernest å komme til enighet med Kommisjonen om et alternativ til utjevningsavgifter dersom det ble funnet marginer. UDs oppfatning var at laksesaken uansett fremgangsmåte var best løst gjennom dialog og samarbeid, men Kommisjonen var genuint usikker på i hvilken grad Norge kom til å samarbeide.

### **5.1.1 Næringsorganisasjonene posisjonerer seg**

Den interdepartementale gruppen mente EØS-avtalen rettslig sett ikke var til hinder for åpning av dumpingundersøkelser. Protokoll 9 åpnet eksplisitt for bruk av antidumping og i fravær av et eget dumpingarrangement i EØS ville det virke mot sin hensikt å knytte EØS' prestisje opp mot undersøkelser. For at skottenes påstander ikke skulle bli stående uimotsagt overfor Kommisjonen måtte næringen innta en samarbeidsvillig holdning. Det var i utgangspunktet FHL som i samråd med Kommisjonen skulle finne

---

<sup>87</sup> Arbeidsgruppen var foruten UD, representert ved FID, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Finansdepartementet.



et representativt utvalg oppdrettere og eksportører for nærmere undersøkelser. Gjennom FHL hadde store deler av næringen sagt seg villig til å samarbeide med Kommisjonen. Derimot hadde enkelte større bedrifter signaliserte at de ikke ville la seg bli gransket av EU og paraplyorganisasjonen var i ferd med å distansere seg fra en konstruktiv dialog. FHL var “lei skottenes evige klagesang om dumping av subsidiert laks” og ønsket å orientere Stortinget om at FID ikke hadde gjort nok for å avverge en antidumping- og subsidiesak.<sup>89</sup> NSL gikk på sin side til dagspressen og kritiserte statsrådene for å ha sviktet oppdrettsnæringen.

FID hadde i utgangspunktet sett det som viktig å bidra aktivt med å finne et representativt utvalg av bedrifter til Kommisjonens undersøkelser. Departementet hadde imidlertid ikke oversikt over hvordan de enkelte bedriftene hadde operert i markedet og fant det unaturlig å engasjere seg direkte.<sup>90</sup> I stedet ble styreformennene i FHL, NFF, FNL og NSL kalt inn på teppet til Statsminister Thorbjørn Jagland i september 1996 og oppfordret til å innta en konstruktiv holdning. Organisasjonene skulle ha det klart for seg at de selv måtte følge opp dumpinganklagene, mens myndighetene ville følge opp subsidiesaken. Mens FHLs betydning som samlende organ var svekket ble Otto Gregussen NFF med sin bakgrunn i FID en ankermann og brobygger mellom næringen, norske myndigheter og Kommisjonen.<sup>91</sup> Sammen med Per Dag Iversen FNL og advokat Trond Paulsen, tidligere ekspedisjonssjef i FID, ble det etablert en dialog med Kommisjonen hvor norske næringsaktører valgte å samarbeide.<sup>92</sup>

Etter å ha identifisert 310 oppdrettere og 47 eksportører som hadde operert i undersøkelsesperioden, måtte 100 bedrifter besvare et skjema for at Kommisjonen i samråd med NFF og FNL skulle kunne danne et representativt utvalg. Undersøkelsene representerte imidlertid en ikke ubetydelig merkostnad for flere av bedriftene. Som en følge av at FHL hadde engasjert både utenriks- og næringskomiteen på Stortinget,

---

<sup>88</sup> NFF, FNL og NSL ble også representert.

<sup>89</sup> Uttalelse av Jostein Refsnes på et oppdrettsmøte i Oslo 26. august.

<sup>90</sup> Det var 731 laksekonsesjoner, 456 medlemmer i NFF, 199 medlemmer i FNL, 176 medlemmer i NSL, og EFF hadde 517 registrerte eksportører.

<sup>91</sup> Intervju.

ønsket FID å stå til disposisjon som en samordnende enhet. Et eget laksesekretariat ble opprettet og drevet av prosjektkoordinator Ulf Magne Nilsen. Kun et fåtall av bedriftene henvendte seg til sekretariatet og omfattende spørsmål og knappe frister gjorde det vanskelig å koordinere bedriftenes besvarelser. På anmodning fra sekretariatet ble imidlertid fristen for å besvare spørsmålene i både subsidiesaken og dumpingsaken forlenget med en måned til henholdsvis 4. og 8. november.

### **5.1.2 Regjeringen lykkes ikke i å få subsidieundersøkelser over på et EØS-spor**

Det ble en sentral utfordring og målsetting for Norge å sikre at subsidieundersøkelsene ble håndtert i samsvar med prosedyrer nedfelt i EØS. Regjeringen mente retningslinjer i Protokoll 9 ga Norge en bedre rettsposisjon enn EUs egen subsidieforordning og krevde at Kommisjonen straks avbrøt sin prosedyre.<sup>93</sup> For det første gjorde regjeringen prinsipielle innvendinger mot at Kommisjonen henvendte seg til den norske stat når EFTAs overvåkingsorgan ESA i praksis vurderte den horisontale støtten som også kom oppdrettssektoren til gode. For det andre ble det lagt vekt på at Protokoll 9 ga anvisning til drøftelser i EØS-komiteen dersom en nødvendig tilpasning til EUs subsidiepolitikk ikke hadde funnet sted. I EØS kunne det bare være snakk om ulovlig norsk subsidiering dersom en komparativ undersøkelse av norsk og skotsk laksenæring gikk i disfavør Skottland. Dette innebar at Kommisjonen også måtte foreta en inngående granskning av den skotske næringen for å finne ut om det forelå en reell konkurransevidning i disfavør av skottene. I tillegg mente regjeringen at et særskilt vedlegg til EØS-avtalen ga Norge adgang til å gjøre bruk av statsstøtte utover *acquis communautaire* når støtten var rettet mot områder med “meget lav befolkningstetthet”.<sup>94</sup>

Kommisjonen la derimot vekt på at subsidievåpenet ikke var i strid med EØS-avtalen og at EØS-komiteen ikke hadde kompetanse til å behandle subsidiespørsmål av denne typen. I en uoffisiell samtale med Kommisjonens EØS-kontor ble imidlertid delegasjonen gjort kjent med at kontoret ikke var klar over at subsidieargumentene var gjennomgått i detalj med subsidiekontoret før åpningsspørsmålet formelt var avgjort.

---

<sup>92</sup> Intervju.

<sup>93</sup> Brev fra ambassadør Bull til Utenrikskommissær van den Broek av 13. september 1996.

Selv om EØS-kontoret var forundret over at de ikke var blitt koblet inn på et tidligere stadie understreket kontorsjef Eva Gerner at Utenrikskommissær Hans van den Broek likevel ville ha funnet undersøkelser i henhold til WTO berettiget. Delegasjonen syntes det var oppsiktsvekkende at EØS-kontoret ikke var blitt koblet inn tidligere og ønsket saken behandlet i EØS-komiteen den 27. september. Kommisjonen motsatte seg ikke dette, men møtte med representanter fra subsidiekontoret og det juridiske kontor for å påse at subsidiesaken ikke forlot et WTO-spor. For Kommisjonen var det nødvendig å finne subsidiemarginer for å ha et saklig grunnlag å bygge en eventuell avtale på.<sup>95</sup>

I EØS-komiteen fremholdt Norge sine prinsipielle innvendinger mot å bli behandlet i forhold til WTO-regler. I tråd med EØS-avtalen foreslo Norge å etablere en felles arbeidsgruppe for å sammenligne norske og skotske støtteordninger. Subsidiekontoret innvendte at Kommisjonen var forpliktet til å behandle norsk støttepraksis i henhold til subsidieforordningen for ikke å risikere å bli stevnet for EF-domstolen av SSGA. Kontoret fremholdt sitt prinsipielle standpunkt om at EØS-komiteen ikke var et kompetent organ til å håndtere spesifikk fiskeristøtte all den tid fisk ikke var en del av EØS-avtalen. Kommisjonen kunne i utgangspunktet dele Norges holdning om at ESA var ansvarlig for overvåking av horisontale støtteordninger, men så ikke bort fra at disse ordningene kunne ha virkninger som kom oppdrettsnæringen spesifikk tilgode. Så langt Kommisjonen kjente til hadde heller ikke ESA behandlet alle ordninger som kunne karakteriseres som horisontale, deriblant den differensierte arbeidsgiveravgiften.

Tre dager senere ble delegasjonen kontaktet av Stewart som understreket at Norge måtte samarbeide for å unngå at Kommisjonen ikke tok annet enn skottenes klage i betraktning. En annen konsekvens ville også bli at Norge på et senere tidspunkt ikke kunne be om forhandlinger om en minnelig ordning. Kommisjonen ville dessuten bare ta ESAs rolle i betraktning dersom Norge fullt ut besvarte samtlige spørsmål i undersøkelsen. Delegasjonen var igjen forundret over at det ble vist liten forståelse for ESAs rolle og la vekt på at Norge ikke kunne akseptere en situasjon der Kommisjonen

---

<sup>94</sup> EØS-avtalens art. 61 nr. 3, bokstav c, avsnitt 5, 2. pkt. inntatt i Særskilt vedlegg nr. 1 til St- prp. nr 100 (1991-92) s. 415

undergravde to-pillar-systemet i EØS ved å overprøve vurderinger av ESA eller komme ESA i forkjøpet. Selv om ESA ikke var et kompetent organ til å overvåke spesifikk fiskeristøtte fastholdt delegasjonen at Kommisjonen uansett måtte respektere ESAs generelle vurderinger av horisontal støtte som også kom fiskerinæringen tilgode.

Norge hadde tre alternative strategier; stå på sin prinsipielle holdning og unnlate å besvare spørreskjemaet, etterkomme Kommisjonens krav og besvare spørreskjemaet fullt ut, eller besvare spørreskjemaet og vedlegge notifikasjoner til ESA for ordninger som kunne karakteriseres som horisontale. Delegasjonen ville ikke risikere en svekkelse av ESAs autoritet samtidig som Norge ikke kunne risikere å bli betraktet som ikke-samarbeidende. I et uoffisielt møte med Kommisjonens EØS-kontor fikk delegasjonen signaler om at Kommisjonens kontorer var blitt uoffisielt enige om å følge subsidieforordningen, men samtidig ta ESAs vurderinger av den horisontale støtten i betraktning. Dette innebar at Kommisjonen kunne undersøke virkningene for laks spesielt samtidig som ESAs rolle innenfor EØS ble respektert.

Delegasjonen vurderte i hvilken grad man fra norsk side kunne dra taktisk nytte av at Kommisjonen var usikker på Norges intensjoner, men UD mente Norge måtte forholde seg til de materielle problemstillinger reist av Kommisjonen uansett forum. Delegasjonen opprettholdt Norges prinsipielle syn vedrørende ESAs overvåking av horisontale støtteordninger, men ga samtidig Kommisjonen den informasjon den ønsket om de norske støtteordningene.<sup>96</sup> På denne måten signaliserte delegasjonen at Norge var samarbeidsvillig samtidig som to-pillar-systemet ikke ville bli svekket. På den annen side hadde ikke Norge gitt ESA fullstendig informasjon om støtteordningene i førsteomgang slik at notifikeringene ikke fikk noen praktisk betydning for Kommisjonens vurderinger. I 1994 hadde Norge fremført at ESA ikke var et kompetent organ til å behandle denne typen statsstøtte. En konsekvens av at

---

<sup>95</sup> Rapport fra kommunikasjonsselskapet Burson-Marsteller 12. november 1998.

<sup>96</sup> De enkelte fagdepartementene sørget for å innhente nødvendig informasjon fra underliggende etater og uavhengige instanser, og det ble gitt utfyllende opplysninger om den differensierte arbeidsgiveravgiften, transportstøtten, SNDs investeringsvirksomhet, bankkrisen, Rød Fisk, løpende støtteordninger, statistikk mm. Til hjelp med subsidiespørsmålene hadde FID konsultert advokatfirmaet Schjødt for nærmere 100.000 kr,-.

Norge nå la vekt på at ESA likevel var et kompetent organ førte utilsiktet til at den norske subsidieargumentasjon ble oppfattet som motstridende og medførte at en komparativ undersøkelse av norsk og skotsk oppdrettsnæring ble skjøvet ut av fokus.<sup>97</sup>

## **5.2 Handelskommissær Brittan anbefaler ”straffetoll”**

I Brussel ble laksesaken oppfattet som en prøve på hvor langt britiske myndigheter var villige til å gå for å støtte skotske interesser.<sup>98</sup> Skotsk oppdrettsnæring hadde ikke hatt den politiske støtten i London som den ønsket, men Skottland tegnet å bli en viktig brikke i det britiske parlamentsvalget 1. mai 1997. Labour hadde lansert en plan for opprettelse av et eget skotsk parlament og større politisk selvstyre for Skottland var ventet å gi partiet stor oppslutning. I den konservative regjeringen var Utenriksminister Rifkind, Industri- og Handelsminister Lang, og Minister for skottlandssaker Forsyth, fra skotske valgkretser og det konservative partiet var opptatt av å komme med tiltak for å øke sin oppslutning i Skottland.

I slutten av september 1996 ble det gjort et nytt forsøk på å etablere en trilateral industridial. Verken Irland eller Skottland hadde imidlertid noen tro på at det ville komme noe substansielt ut av en etablert kontakt, da Norge hadde hatt over et år på seg til å komme med effektive virkemidler.<sup>99</sup> Overfor den nye norske Fiskeriminister Karl Eirik Schjøtt-Pedersen hevdet den skotske Fiskeriministeren at Kommisjonen støttet en ny minstepris. Den britiske regjeringen ønsket i utgangspunktet å avvende utfallet av antidumping- og subsidieprosedyrene, men Utenriksminister Rifkinds politiske rådgiver, Graeme Carter, la ikke skjul på at den vending den britiske regjering nå hadde tatt ved å støtte SSGA skyldtes den innenrikspolitiske situasjonen. En anmodning ble imidlertid kontant avvist av Fiskerikommissær Bonino.<sup>100</sup> I følge britisk dagspresse ble det konservative partiet svært indignert over avslaget. Norge fryktet at behandlingen ville påvirke utfallet av antidumping- og subsidieprosedyrene, da Handelskommissær Brittan var et profilert medlem av det konservative partiet.

---

<sup>97</sup> Brev fra FID til UD av 1. juni 1997.

<sup>98</sup> Innrapportering den 27. november 1996 til UD og FID fra den norske ambassaden i London.

<sup>99</sup> SSGA mente markedet fremdeles var katastrofalt og kunne godtgjøre at norsk laks var solgt til 21,- kr/kg i Boulogne.

<sup>100</sup> Norske myndigheter var underhånden gjort kjent med at embetsverket i DG-Fisk hadde rådet Bonino fra å foreta seg noe

### 5.2.1 Norge avviser på ny en minnelig løsning

Verifiseringen av spørreskjemaene foregikk uten vanskeligheter. Kommisjonen kunne kommunisere på norsk og ble godt mottatt av offentlige instanser og private bedrifter.<sup>101</sup> I midten av januar 1997 fikk Norge en ikke-konfedensiell gjennomgang av undersøkelsene. Når det gjaldt dumpingberegningen regnet koordineringsutvalget med at Kommisjonen måtte basere sine vurderinger på produksjonskost tillagt en beregnet fortjenestemargin, da det var usikkert om utvalget av eksportører hadde hatt salg i Norge som tilsvarte minimumskravet på 5% av salg i EU. Når det gjaldt skadedelen ga ikke gjennomgangen noen entydig indikasjon, men Norge fikk ikke vite etter hvilke retningslinjer Kommisjonen ville foreta en vurdering av beskyttelsesverdig fortjeneste. I subsidiesaken fikk Norge bekreftet at Kommisjonen ikke kom til å gjennomføre en komparativ undersøkelse av norsk og skotsk oppdrettsnæring. Norge fikk ikke innsyn i vurderingen av fellesskapets interesser, men fikk signaler om at dansk, tysk, fransk og portugisisk bearbeidingsindustri hadde meldt sin interesse i norsk favør, mens svensk, finsk, dansk og fransk ørretoppdrett gikk i disfavør Norge.

Delegasjonen forsøkte å fange opp signaler omkring Kommisjonens vurderinger. Fungerende direktør Alistair Stewart hadde det faglige ansvaret for subsidie- og skadespørsmålet ville derimot ikke foregripe noe resultat av undersøkelsene. På den annen side hadde han ingen tro på at Kommisjonens beregninger og vurderinger ville bli holdt konfidensielt. Direktør Neumann, som hadde det faglige ansvaret for dumpingsaken og en eventuell *undertaking* med Norge, var ikke kjent med skadeproblematikken. Neumann hadde med hensikt ikke skaffet seg detaljert innsikt, da Kommisjonen hadde vanskelig for å finne marginer. Neumann var mer interessert i å høre hvilken holdning Norge hadde til en minnelig løsning og la ikke skjul på at DG-Handel var utsatt for press både utenfor og innenfor Kommisjonen til å nå en varig ordning. Delegasjonen hadde på sin side et inntrykk av at Kommisjonen ikke hadde noen opplagt sak og ga uttrykk for at det var knyttet for stor usikkerhet til behovet for

---

så lenge dumping- og subsidieprosedyrene pågikk.

<sup>101</sup> Kommisjonens verifisering ble foretatt av Philippe Muscar, Stephen Gospage, Guy Platon og Leif Hein Jørgensen. To av tjenestemennene kunne norsk. Jørgensen var dansk og Platon hadde en norsk kone.

en minnelig løsning til at Norge kunne ta standpunkt til en *undertaking*. Det innebar at Kommisjonen måtte finne marginer for at den skulle finne en varig løsning.

I slutten av februar 1997 forekom rykter om at Kommisjonen hadde funnet en dumpingmargin på 6-10 %, men Fiskeriminister Schjøtt-Pedersen avviste at det fantes noe grunnlag for straffetoll.<sup>102</sup> Den 10. mars 1997 fikk ambassadør Bull muligheten til å tilkjennegi Norges politiske holdning til problemene med norsk lakseeksport direkte overfor Sir Leon Brittan før han tok standpunkt til undersøkelsen. I motsetning til FID som ønsket fokus på en komparativ undersøkelse, argumenterte UD fortsatt for at de norske støtteordningene burde vært håndtert av ESA. Dagen etter fikk delegasjonen signaler om at Brittan hadde utsatt konsultasjonen i antidumping-komiteen. Fire dager senere fikk den norske ambassaden i Helsingfors signaler fra den finske representanten i antidumping-komiteen om at embetsverket hadde foreslått en straffetoll på 26 %, men at Brittan hadde halvert avgiftssatsen. Den 18. mars ble delegasjonen underhånden gjort kjent med at Financial Times dagen etter ville publisere at Handelskommissæren anbefalte avgifter, 3,7 % for subsidier og 10 % for dumping.

### **5.2.2 Norge får innsyn i Kommisjonens vurderinger**

Norge ønsket innsyn i Kommisjonens vurderinger, men Brittan hadde lagt lokk på saken til den var behandlet i antidumping-komiteen. Direktør Neumann beklaget at lekkasjen stilte Norge i forlegenhet, men ønsket ikke å diskutere sakens materielle innhold med Norge. Bull ga uttrykk for at Kommisjonen måtte ta hensyn til EØS-avtalen, men Neumann understreket at laks ikke hadde juridiske rettigheter i EØS. Bull la vekt på at Kommisjonen hadde rett til å la være å informere Norge, men tvilte på at den hadde plikt til det. Neumann understreket derimot at det var fast praksis å ikke gi innsyn på daværende stadie i en antidumping-prosess, men fra advokat Bellis fikk delegasjonen vite at noen slik praksis ikke fantes. Selv om norske myndigheter ikke fikk noe ut av Kommisjonen, ga lekkasjen mulighet til å søke støtte hos medlemslandene.

Norsk laks var satt opp til ekstraordinær behandling i antidumping-komiteen den 7. april for at medlemslandene skulle få anledning til å ta stilling til forslaget om straffetoll. Selv om Kommisjonens arbeidsdokumenter var konfidensielle lyktes det Norge også denne gang å få dem i hende samtidig med medlemslandene. Etter en gjennomgang i koordineringsutvalget var oppfatningen den at dumpingresonnementet var tynn og at skadedelen var politisk farvet. Sett fra en streng WTO-fortolkning kunne Kommisjonens subsidievurderinger forsvares, men at bruken av WTO-prosedyrer var et bevisst politisk valg for å oppnå et forhandlingskort. FID ønsket at Norge skulle kreve en komparativ undersøkelse for om mulig å tvinge Kommisjonen til å ta standpunkt til Protokoll 9. Dersom Kommisjonen var uenig i Norges fortolkning forventet FID at Kommisjonen begrunnet sin holdning og at dette standpunktet kunne bli et hovedpoeng i den videre håndteringen av saken. UD ønsket derimot ikke å tvinge et standpunkt fra Kommisjonen av frykt for å undergrave EØS-avtalen.

### **5.3 Norge tar til motmæle**

Forslaget om ”straffetoll” ble oppfattet som “en uvennlig handling og provokasjon mot Norge”.<sup>103</sup> Den la grunnlag for en politisk manifestasjon og mobilisering av hele oppdrettssktoren. I regi av Otto Gregussen NFF møttes over 60 ordførere fra Kyst-Norge, næringsrepresentanter, stortingspolitikere, fylkespolitikere, statssekretærer, LO-representanter og byråkrater i Folkets Hus den 3. april for å legge press på regjeringen. Seks av næringsrepresentantene og seks av ordførerne fikk møte Statsminister Jagland som lovte næringen ryggdekning. Norge la om kursen og både Statsminister Jagland og opposisjonen og Høyres leder Jan Petersen skrev brev til Kommisjonens president Jacques Santer for at forslaget ikke skulle passere Kommisjonen pro forma.

For at ikke Kommisjonens forslag skulle bli stående uimotsagt i EU ble medlemslandene informert direkte av både regjeringen og næringen om Norges synspunkter. Statsminister Jagland signaliserte at Norge var rede til en konstruktiv dialog, Utenriksminister Godal oppfordret ”på det sterkeste om ikke å støtte innføring

---

<sup>102</sup> Artikkel i Arbeiderbladet den 27. februar 1996.

<sup>103</sup> Artikkel i Aftenposten 4. april 1997.



av proteksjonistiske tiltak overfor en nær EØS-partner,” og Fiskeriminister Schjøtt-Pedersen kritiserte Kommisjonens fremgangsmåte og metodevalg. Brevene ble fulgt opp med telefonsamtaler og møter på statssekretærnivå i flere europeiske hovedsteder. Med bistand fra de norske ambassader ble representantene i antidumping-komiteen fra Sverige, Danmark, Tyskland, Frankrike, Spania og Portugal informert om den tekniske/faglige siden av saken av Per Dag Iversen i FNL. Representantene satte pris på å bli informert direkte av den norske næringen, som på sin side mente å ha myket opp antidumping-komiteens holdninger.<sup>104</sup>

### 5.3.1 Regjeringen åpner for en EØS-løsning

Etter anmodninger om samtaler fikk Godal og Schjøtt-Pedersen den 7. og 9. april signalisert direkte overfor henholdsvis Utenrikskommissær Hans van den Broek og Handelskommissær Sir Leon Brittan at Norge var rede til politiske løsninger. Van den Broek kjente ikke laksesaken i detalj, men la vekt på å få et utfall i tråd med EØS-avtalens intensjoner. Overfor Brittan foreslo Godal en revidering av Protokoll 9 og at en frivillig eksportbegrensning, videreutvikling av et trilateralt industrisamarbeid og etablering av PO, skulle danne et utgangspunkt for videre samtaler innenfor en EØS-ramme. Brittan sa seg i utgangspunktet villig til å forhandle om en avtale med Norge, men antydte at dette først kunne bli aktuelt etter at en beslutning om å innføre midlertidige avgifter var truffet. Handelskommissæren avventet antidumping-komiteens holdning der *merits of the arguments* ville være avgjørende og ikke antallet medlemsland som var for eller i mot hans forslag.

Godal kritiserte Kommisjonen for ikke å ta tilbørlig hensyn til Norges spesielle status som EØS-land. Godal fremhevet at norsk næringsliv opererte under samme rammebetingelser som EU og at EUs eget regelverk også måtte være ulovlig dersom det norske regelverket var det. Brittan mente det burde være unødvendig å presisere at ingen i Kommisjonen trakk i tvil Norges status som en nær samarbeidspartner, men at det ikke var det laksesaken dreide seg om. I lys av at Norge og EU ikke hadde like regler for omsetning av fisk, mente Brittan at Kommisjonen ikke bare var i sin fulle

---

<sup>104</sup> Intervju.

rett men forpliktet til å behandle Norge som et tredjeland. Han minnet om at problemene på laksemarkedet hadde vært tilstede på hele 90-tallet og at en varig og effektiv løsning nå var påkrevd. Schjøtt-Pedersen advarte på sin side med at midlertidige avgifter som grunnlag for forhandlinger ville utløse krav fra næringen om å fjerne alle offentlige restriksjoner og vanskeliggjøre muligheten for å finne en gjensidig akseptabel løsning. Brittan ville studere det norske forslaget og understreket at konstruktive ideer ville bli møtt med konstruktive reaksjoner.

Fra EØS-kontoret ble det antydnet at en *predisclosure* kunne gjøre det mulig for Norge og EU å bli enige om et alternativt arrangement til midlertidige avgifter før fristen gikk ut den 31. mai 1997. Som en følge av at subsidieundersøkelsene ikke var håndtert i overensstemmelse med EØS-prosedyrer innkalte Norge til EØS-komiteens første ekstraordinære møte den 8. april 1997. Direktør Day i Kommisjonens utenriksavdeling gjentok imidlertid tidligere utsagn om at laksesaken ble behandlet etter EUs WTO-relaterte regler og at en drøftingen i EØS-komiteen ikke prejudisierte Kommisjonens holdning og konfidensialitetskrav. Derimot presiserte Kommisjonen at ”bruken av uttrykket ulovlig subsidie fra norsk side var malplassert. Statsstøtte kunne være lovlig etter EØS-regelverket, men likevel være utjevningsberettiget i henhold til WTO. Kommisjonen vurderte ikke statsstøttens legalitet eller legitimitet, kun dens virkning.”

### **5.3.2 Betinget støtte for norske synspunkter**

Norske argumenter fikk gjenklang hos medlemslandene og i antidumping-komiteen ble det stilt kritiske spørsmål til Kommisjonens forslag. Dumpingkontoret, som hadde forventet at saken skulle kunne kjøres uten vanskeligheter, var ”overrasket over omfanget av motmeldinger og irritert på Danmarks aktive rolle.”<sup>105</sup> Den danske representanten hadde distribuert et skriv utarbeidet av FHL og FID, som indikerte at utvalget ikke var representativt for en dumpingsak basert på en konstruert normalpris. Nederland hevdet at Kommisjonen ikke kunne dokumentere dumping og skade, og at saken dreide seg mer om skotsk ineffektivitet. Selv Finland som mente dumping hadde

---

<sup>105</sup> Muntlig referat av 8. april og skriftlig referat av 10. april 1997 overlevert underhånden til den norske ambassade i København av kontorsjef Krøll i det danske Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri.

forekommet oppfordret Kommisjonen til straks å nå en politisk løsning med Norge.<sup>106</sup>

Møtet ble avsluttet uten rådslagning og medlemslandene ble bedt om å ta standpunkt innen en uke. Antidumping-komiteen var underlagt EUs konfidensialitetskrav. Likevel lakk den som en sil. Selv Irland og Skottland som hadde vært klarest for straffetoll ga veiledende kommentarer til Norge.<sup>107</sup> I tillegg til Danmark og Nederland, gikk Tyskland, Luxembourg, Sverige og Italia klart imot Kommisjonens forslag.<sup>108</sup> Portugal, Østerrike, Hellas og Belgia var avventende, men ventelig negativ til Kommisjonens forslag. Spania, som offisielt støttet all antidumping, var helt åpen. Finland og Frankrike var avventende, men ventelig i favør av Kommisjonens forslag.

Tilbakemeldingene ga Norge et forbedret grunnlag for en videre strategisk informering av medlemslandene og Norges ambassadører i EU-landene ble innkalt til Godal for videre koordinering før det ekstraordinære møtet i antidumping-komiteen. Den 14. april gikk flertallet av representantene i Kommisjonens antidumping-komité som ventet imot en midlertidig avgift som grunnlag for forhandlinger. Kun Storbritannia, Irland, Frankrike og Finland støttet forslaget. Resten kom med til dels sterk kritikk av Kommisjonens metodevalg og vektlegging av Norge som EØS-land. For eksempel refererte det svenske standpunktet fullt ut norske holdninger. Spania mente at dokumentasjon ikke var tilstrekkelig på noen måte og at Kommisjonen ikke kunne påvise dumping uten en ”usedvanlig tallakrobatikk.”<sup>109</sup> I stedet for å komme SSGA til gode ga parlamentsvalget i Storbritannia medlemslandene påskudd til å støtte Norge og norsk laks. Hellas var ikke opptatt av substansen i saken, men benyttet anledningen til å gi John Major og den britiske regjeringen en ”tak for sist.”<sup>110</sup>

---

<sup>106</sup> Brev av 17. april fra den norske ambassaden i Helsinki til UD med underhåndsopplysninger fra den finske representanten i antidumping-komiteen.

<sup>107</sup> Selv om media omtalte laksesaken som en «krig» mellom Norge og EU, var det gemyttlig tone mellom norske, irske og skotske myndigheter. Blant annet hadde Ulf Magne Nilsen i FID og Otto Gregussen i NFF avtale om å møte den irske og britiske representanten etter møtet i antidumping-komiteen. Men som en følge av at møtet tok lenger tid enn forutsatt ble det bare tid til en kort brifing om hvor medlemslandene stod i saken. Selv om det var fiskeriinteresser i Irland og Storbritannia som ønsket straffetoll på norsk laks, ønsket de to landenes handelsdepartementer en avtale.

<sup>108</sup> Tyskland, som hadde vært Norges fremste alliert for et selvregulerende marked, hadde imidlertid vært i tvil om hvordan de skulle forholde seg til at Stolt Sea Farm offentlig innrømmet at de solgte med tap.

<sup>109</sup> Samtaler mellom Knut Reintz i Norges Eksportråd i Madrid og den spanske antidumping-representanten (telefaks av 21. april til Jostein Refsnes i FHL).

<sup>110</sup> Intervju.

Også innad i Kommisjonen møtte forslaget møtte motstand. Etter møtet med Godal og Schjøtt-Pedersen hadde Utenrikskommissær Van den Broek gitt instruksjoner til sitt kabinett om å blokkere forslaget om midlertidige avgifter for å påse at intensjonene med EØS-avtalen ble tilstrekkelig ivaretatt.<sup>111</sup> Også Konkurransedirektoratet var kritisk til håndteringen av Norge. Støtten var imidlertid betinget av at Norge gikk inn i en konstruktiv dialog med Kommisjonen. Selv om Norge oppfattet Kommisjonens håndtering av subsidiesaken som et brudd på forpliktelser i henhold til Protokoll 9, ville en stevning av Kommisjonen til EF-domstolen slå bena under støtten i EU. I media ble resultatet i antidumping-komiteen betegnet som en seier for Norge, men med trussel om straffetoll hadde Brittan fått Norge på sporet av en politisk løsning som Kommisjonen opprinnelig ønsket.

#### **5.4 Regjeringen legger lokk på laksesaken og slår ring om Kommisjonen**

I Skottland og Frankrike kom det reaksjoner på vending laksesaken hadde tatt.<sup>112</sup> Labour og Scottish National Party kritiserte den britiske Fiskeriministeren for å være mer opptatt av valgkamp enn skotske interesser på et tidspunkt hvor Norge drev aktiv og direkte lobby av Kommisjonen på høyeste politiske nivå. I Kommisjonen ble den norske lobbyvirksomheten karakterisert som den beste i slike saker noensinne. Blant annet hadde den irske kommissæren Pdraig Flynn gitt uttrykk for at han aldri hadde sett maken til intens lobbyvirksomhet som den norske regjering hadde satt igang. På den annen side begynte Kommisjonen etterhvert å bli frustrert og til dels lei det intense norske engasjementet. Ikke all norsk påtrykk ble vurdert som saklig. Særlig det forhold at Brittans integritet ble trukket i tvil i norsk presse vakte oppsikt i Kommisjonen.

Laksesaken beveget seg inn i en kritisk fase. Inntrykket i norsk opinion var at den ikke dreide seg om saklige undersøkelser, men mer om en operasjon med et predeterminert utfall. Det var skapt en holdning i Norge som ikke ville gjøre det lett å komme Brussel

---

<sup>111</sup> Van den Broeks politiske rådgiver, Cees Wittebrood, ga eksplisitt uttrykk for at laksesaken ville bli av en helt annen karakter etter parlamentsvalget i Storbritannia 1. mai 1997.

<sup>112</sup> "EC setback for Scots in salmon war", The Herald 8. april. I Boulogne demonstrerte rundt 2000 franske fiskere mot det de oppfattet som en norsk sammensvergelse. De var overbevist om at Norge hadde truet med å redusere salget av gass til EU og

i møte. Flere oppdrettere hadde tatt til orde for å bytte ressursadgang med markedsadgang. Jostein Refsnes i FHL foreslo at Norge kunne true med oljeboikott. For ikke å gå glipp av en minnelig løsning anmodet Schjøtt-Pedersen næringen om å ha tillit til at myndighetene og deres egne representanter var i stand til å ivareta deres interesser.<sup>113</sup> For å illustrere utfordringene Norge stod overfor refererte Schjøtt-Pedersen til unionskrisen i 1905 hvor Bjørnstjerne Bjørnson angivelig skal ha telegrafert til Statsminister Michelsen: “Nå gjelder det å holde sammen”, hvorpå Michelsen skal ha svart: “Nå gjelder det å holde kjeft”. Kun næringsrepresentanter<sup>114</sup> som var i stand til å holde tett om Norges videre disposisjoner fikk være med i samtaler med Kommisjonen om en lakseavtale med EU.<sup>115</sup>

#### **5.4.1 Handelskommissær Brittan åpner for en minnelig WTO-løsning**

Etter henvendelser fra delegasjonen om den videre progresjonen, ble ambassadør Bull kontaktet av direktør Neumann. Direktøren signaliserte at Brittan hadde instruert dumping- og subsidieavdelingen om å videreføre prosessen med sikte på å iverksette midlertidig tiltak, men at Norge skulle få innsyn i Kommisjonens vurderinger gjennom en *predisclosure* for om mulig å nå et alternativt arrangement innen fristen 31. mai 1997. Forslaget om diskusjoner med utgangspunkt i en frivillig eksportbegrensning innenfor en EØS-ramme ble imidlertid ikke funnet å være en tilfredsstillende basis for videre forhandlinger. Den videre fremgangsmåten måtte følge de påbegynte WTO-prosedyrene og Brittan så for seg en tradisjonell prosess hvor partene gikk inn i drøftelser om en *undertaking*.

Fra subsidiekontoret fikk delegasjonen signaler om å ha et forhandlingsopplegg klart innen 12. mai og at Kommisjonen med denne innstillingen hadde tatt særlig hensyn til forholdet til Norge. FID var imidlertid ikke fortrolig med å løse handelskonflikten i henhold til WTO-regelverket. For det første kunne WTO-prosedyrene innebære sterkere handelspolitiske føringer på utfallet av saken og for det andre kunne

---

ville blokkere havner og grenseoverganger i protest (artikkel av Stein Viksveen i Bergens Tidende 22. april 1997).

<sup>113</sup> Oppfordring på NFFs årsmøte i april 1997.

<sup>114</sup> Otto Gregussen NFF, Per Dag Iversen FNL og Odd Steinsbø NSL.

<sup>115</sup> Intervju.

Kommisjonen motsette seg en avtale dersom det var innlysende at den ville bli vanskelig å overholde. Med det store produksjonsvolumet og antallet “cowboys” som var i den norske oppdrettsnæringen, mente FID at avgifter definitivt kunne bli utfallet.

I tråd med dumping- og subsidieforordningene fikk Norge i slutten av april 1997 innsyn i Kommisjonens konfidensielle dumping- og subsidiedokumenter. Verken myndighetene eller næringen hadde på forhånd de aller største forventninger om hva som kunne komme ut av en ny gjennomgang utover det å gjenta prinsipielle innvendinger og presisere svakheter i beregningene. En uke før forhandlingsstart fikk Norge formelt muligheten til å kommentere Kommisjonens forhandlingsgrunnlag. En gjennomgang av saksdokumentene endret imidlertid ikke Norges forhandlingsposisjon. Tvert om. Kommisjonen økte sitt forhandlingskort fra 13,7 % til 14,5 %. Som ventet ble diskusjoner om sakenes materielle innhold nærmest tilbakevist.

På eksportleddet var det lagt inn en uforholdsmessig høy fortjenestemargin på snaue fire kroner per kilo, noe som innebar 20 % fortjeneste på salgsleddet. Kontorfullmektig Da Costa la vekt på at fraværet av høye fortjenestemarginer for skotske oppdrettere var et tilstrekkelig kriterium for å konstatere skadevilkåret oppfylt. I tillegg hadde importørene og bearbeidingsindustrien i EU vist lite engasjement. Kontorsjef Stephen Gospage i subsidiekontoret understreket at de norske støtteordningene ikke var erklært ulovlige i EØS, men utjevningsberettiget i henhold til WTO. At rundt 75% av EUs egne støtteordningene var utjevningsberettiget i henhold til WTOs subsidieavtale var laksesakens uvedkommende. At Norge satt på informasjon om at skotske oppdrettere mottok minst like mye støtte som norsk oppdrett fikk dermed ingen betydning.<sup>116</sup>

#### **5.4.2 Kommisjonen krever et arrangement med virkning direkte på pris**

FID var usikker på hva slags markedsarrangement Kommisjonen så for seg og la opp til en dialog basert på tidligere signaler. Departementet hadde koordinert et forhandlingsopplegg med NFF og FNL, der muligheten til å justere de ulike

---

<sup>116</sup> PriceWaterhouse hadde på oppdrag fra FHL skrevet en rapport om at den skotske oppdrettsnæringen også mottok betydelig støtte.

elementene dannet Norges forhandlingsrom. FID foreslo en 3-5 årig avtale basert på overvåkningsmekanismen fra tiltredelsesavtalen der indikative eksporttak, økt eksportavgift til generisk markedsføring, en formalisert konsultasjonsordning, videre utvikling av et trilateralt industrisamarbeid, en europeisk PO og en revisjon av Protokoll 9, kunne utgjøre et alternativ arrangement. Forutsetningen var at norsk lakseeksport ikke skulle kunne utsettes for ytterligere handelspolitiske tiltak fra EU.

I tråd med tidligere signaler ble opplegget presentert den 12. mai.<sup>117</sup> Kommisjonens forhandlingsteam ville ikke avvise den norske pakkeløsningen som et utgangspunkt for forhandlinger, men forutsatte at en løsning måtte inneholde et element med klarere virkning på pris. Kommisjonen så for seg minstepris kontrollert av DG-Handel som arrangementets sentrale komponent.<sup>118</sup> Fra norsk side ble det gitt uttrykk for at en minstepris i så fall måtte representere et sikkerhetsnett som bare unntaksvis kunne komme til anvendelse. Det ble lagt vekt på at den måtte illustrere alle aspekter ved prisdannelsen i markedet, og at produksjonskost tillagt salgsomkostninger ville gi et realistisk utgangspunkt. Kommisjonen mente derimot at intensjonene med et prisarrangement var å løfte prisen på norsk laks og at en minstepris måtte reflektere konklusjonene fra undersøkelsene for ikke å komme på kant med skottene.

En arbeidsgruppe ble satt sammen for å finne et egnet nivå for en minstepris. Norge mente den måtte representere markedsrealiteten på 25,- kr/kg. Kommisjonen så derimot for seg et prisløft til 30.70,- kr/kg, noe som tilsvarte gjennomsnittsprisen fra undersøkelsene på 26.81,- kr/kg (3,25 ECU) tillagt 14,5 % avgift. Ved overtredelse så Kommisjonen for seg at straffetoll automatisk trådte i kraft i fem år. Kommisjonen var imidlertid villig til å nedjustere pristillegget dersom de indikative takene reelt sett

---

<sup>117</sup> Tilstede var Magnor Nerheim, Ulf Magne Nilsen og Ulf Eriksen fra FID, Einar Bull, Torben Foss og Kim Traavik fra EU-delegasjonen, Enok Nygaard, Petter Ølberg, og Knut Langeland UD, Fra Kommisjonens antidumping- og subsidieavdeling, Abou, Neumann, Da Costa, Standerskjold, Stewart, Jørgensen, Tradacete, Musquar, Gray, samt Russel fra EØS-kontoret og Spence fra DG-Fisk.

<sup>118</sup> Etter innsigelser fra Kommisjonens juridiske kontor ble behovet for konsultasjoner med Norge med sikte på å komme frem til en gjensidig forståelse av Protokoll 9 problematikken tatt ut av utkastet og erstattet av et brev fra Brittan med samme innhold. I tillegg ville ikke kontoret formalisere et behov for en gjensidig løsning på spørsmålene om transittrettigheter og antidumping-instrumentet. Hva angikk en EØS-henvisning ble det overlatt til Norge å ta et initiativ til dette på egenhånd gjennom de formelle EØS-kanalene. Når det gjaldt en europeisk PO så ikke Brittan poenget i å erstatte et handelsproblem med et konkurranseproblem på dette stadiet.

begrenset veksten i tilførselen til EU og eksportavgiften ble økt. Norge kunne på sin side ikke godta en avtale som var et supplement til straffetoll og ikke et alternativ.

Samtalene var i realiteten vanskeliggjort allerede før de startet. Kommisjonens team var de samme personene som hadde vært innstilt på å iverksette midlertidige avgifter forut for forhandlinger med Norge.<sup>119</sup> På den annen side hadde Norge fått signaler om at laksesaken ville bli av en helt annen karakter etter valget i Storbritannia. Labour hadde vunnet og Brittan var ikke lenger opptatt av å beskytte skotsk laks. Handelskommissæren oppfattet ikke lenger laksesaken som noen normal dumping- og subsidiesak, og var blitt tilhenger av å komme Norge i møte. Han hadde personlig instruert direktør Abou om å nå en forhandlingsløsning, noe som var helt uvanlig da Handelskommissæren behandlet nesten 200 dumpingsaker i året.<sup>120</sup> Likevel var det ikke gitt at Kommissjonens kollegiet ville godkjenne et alternativt arrangement. Van den Broeks politiske rådgiver, Cees Wittebrood, var lite optimistisk med hensyn til muligheten for å avverge midlertidige avgifter. Brittans første forslag noensinne om å avstå avgifter før forhandlinger var nylig avslått,<sup>121</sup> fordi kollegiet mente et midlertidig tiltak ville bedre Kommisjonens forhandlingsposisjon om en varig ordning.<sup>122</sup>

På bakgrunn av at dialogen var fastlåst, henvendte ambassadør Bull seg til Brittans kabinett. Kabinettsjef Yvan Rogers var enig i at produksjonskost tillagt fortjeneste kunne danne et utgangspunkt for en minstepris og i neste forhandlingsmøte ble den norske hjørnesteinen lagt til grunn for fastsettelsen. Innrømmelsen ga et forbedret grunnlag til å fortsette drøftelser, men partene hadde likevel svært forskjellig utgangspunkt; 28.60,- mot 20.80,- kr/kg. Det var stor overensstemmelse mellom flere av kostnadskomponentene, men samtidig store ulikheter mellom beregningene av

---

<sup>119</sup> Fra Kommisjonens side ble forhandlingene ledet av direktør Neumann, mens de tekniske drøftingene ble ledet av Stewart. DG-Fisk var også representert, men hadde en tilbaketrunket rolle. EØS-kontoret var kun representert ved det første møtet. Ambassadør Bull og fiskeriråd Foss ledet møtene fra norsk side. Næringen, representert ved Otto Gregussen og Per Dag Iversen, deltok internt både før og etter møtene med Kommisjonen. Fra og med forhandlingenes tredje dag var også styreformennene i de to foreningene tilstede i Brussel.

<sup>120</sup> Fortrolig innrapportering fra ambassadør Bull til UD den 13. juni 1997 etter samtaler med Serge Abou.

<sup>121</sup> Import av stålprodukter fra Øst-Europa.

<sup>122</sup> Innrapportering fra delegasjonen til UD og FID etter fortrolige samtaler den 20. Mai 1997.



fortjenestemarginer.<sup>123</sup> Eksportørenes fortjenestemargin var imidlertid den eneste komponenten Kommisjonen sa seg villige til å revurdere, da de andre var verifisert.

#### **5.4.3 Midlertidig straffetoll avverges på overtid**

Etter konsultasjoner med NFF og FNL, presenterte norske myndigheter den 23. mai et revidert utkast til avtale. Norge foreslo en minstepris på 24,- kr/kg og en eksportavgift på 3 %, som ville øke til 6 % dersom Norge brøt en årlig vekstrate på 12 % med eksporten i 1996 på 220 000 tonn som referansepunkt.<sup>124</sup> Dersom en eksportør overskred minsteprisen mente Norge at en 6 måneders midlertidig straffetoll på 10 % kunne inntreffe. Kommisjonen ville imidlertid ha større innrømmelser og signaliserte at minstepris og årlig vekstrate var avgjørende. Norge motsatte seg i utgangspunktet dette, men den 27. mai ble det presentert et nytt utkast til avtale etter anmodning fra Brittans kabinetsjef Rogers og forhandlingsleder Abou. DG-Fisk var kritisk til det nye grunnlaget for samtaler, men i stedet for å bli hørt ble direktoratet ekskludert fra forhandlingenes siste runde natt til den 28. mai av Abou.

Norge og DG-Handel var enige om en gjennomsnittlig minstepris på 3.18,- ECU (25,80 kr) for fersk laks og 4.42 ECU (35.80,- kr) for filet for hvert kvartal, der enkeltsalg bare kunne understige minsteprisen med 15 % i helt spesielle tilfeller. Ved overskridelse av minsteprisen skulle en midlertidig straffetoll på 14,5 inntreffe i fire måneder og gjøres permanent dersom eksportøren ikke hadde en tilforlatelig forklaring. Eksportavgiften ble satt til henholdsvis 3 og 6 %, og vekstraten til de indikative eksporttakene ble satt til 12% for 1997, 11% for 1998 og 10% fra 1999 og frem til og med 2002. Norge forpliktet seg også til en generisk markedsføring for å øke etterspørselen i EU. Kommisjonen skulle overvåke markedet gjennom ukentlige statistikker fra FID og kvartalsvis innrapportering fra eksportørene. Kvartalsvise konsultasjoner skulle sørge for gjensidig etterlevelse av avtalen.

---

<sup>123</sup> 3.70,- mot 0.90,- og 3.80,- mot 0.20,-.

<sup>124</sup> I tiltredelsestraktaten hadde Norge fått gjennomslag for en årlig 17 % vekstrate, men håpet denne gang å få en vekstrate på mer enn 10 %.

For å forsikre Kommissjonen om at lakseavtalen hadde støtte i den norske næringen ble en lojalitetserklæring motvillig undertegnet av styreformennene Odd Steinsbø NSL, Tarald Sivertsen NFF og Keith Elliot FNL.<sup>125</sup> Organisasjonene ønsket i utgangspunktet ikke flere tiltak, men syntes alternativet var verre. For ikke å skape motstand i Norge mot avtalen unnlot myndighetene og næringsrepresentantene å kommentere innholdet til pressen. Brittan offentliggjorde derimot at Norge og Kommissjonen var blitt enige om en lakseavtale. Verken SSGA eller ISGA var blitt konsultert om innholdet i avtalen og den nye regjeringen ba den britiske Labour-orienterte kommissæren Neil Kinnock om å stanse avtalen i Kommissjonsskollegiet. I kollegiet dagen etter gikk Bonino, Kinnock og Flynn i mot og krevde midlertidige avgifter. Selv om Kommissærene Kinnock og Flynn også mente Brittan hadde vært for ettergivende med Norge, var de vesentlig mer avdempet i sine innlegg enn Bonino. Hennes holdning kom ikke av at hun ikke ville ha en avtale med Norge, men at hun var blitt ekskludert fra forhandlingene. Dette førte til at President Jacques Santer gikk til den høyst ekstraordinære handling å beramme et nytt møte i plenum søndag 1. juni kl 21.00.

I mellomtiden ble Norge anmodet av Brittan om å møte DG-Fisk og forhandlingsleder Abou til nye samtaler fredag 30. mai. DG-Fisk ønsket å heve minsteprisen fra 3.18,- ECU til 3.39,- ECU og samtidig redusere referansekvantumet fra 220 000 tonn til 200 000 tonn. Norge ønsket i utgangspunktet ikke å gi ytterligere innrømmelser, men etter oppfordringer fra Brittans kabinett gikk Norge med på å justere minsteprisen til 3.20,- ECU og samtidig senke vekstraten til 11% for 1997 og 10 % frem til 2002. Brittan var imidlertid av den oppfatning av at dette ikke ville være tilstrekkelig og etter nye oppfordringer aksepterte Norge en minstepris på 3.25 ECU. Dette representerte den gjennomsnittlige prisen fra undersøkelsene. Skulle Kommissjonen likevel gå for midlertidige avgifter poengterte Godal at et grunnlaget for videre forhandlinger ikke var tilstede fra norsk side. Kollegiet kom ikke overens om det nye utkastet heller, men etter en avstemning kl 2315 gikk Kommissjonen for avtalen med knappest mulig

---

<sup>125</sup> Intervju.

margin.<sup>126</sup> Norges aksess til Kommisjonen illustreres ved at britiske representanter i Europaparlamentets Fiskerikomité kritiserte Kommisjonen for å ha ignorert Europaparlamentet gjennom hele laksesaken og stilte spørsmål ved hvordan det kunne ha seg at et utenforland hadde bedre tilgang til Kommisjonen enn et medlemsland.<sup>127</sup>

## **5.5 Analytisk vurdering og delkonklusjon**

I dette kapittelet har det med bakgrunn i at det ikke ble funnet noen EØS-løsning for norsk lakseeksport vært fokusert på hvordan Norge håndterte EUs WTO-relaterte antidumping- og subsidieprosedyrer. Dette er den andre fasen i en overgang fra marked til plan for norsk lakseeksport. Utgangspunktet i denne sammenheng har vært knyttet opp mot at det ble funnet en minnelig WTO-løsning for norsk lakseeksport til EU. Dette kommer til uttrykk ved at Norge og Kommisjonen ble enige om en tradisjonell *undertaking* som utfall av tredjelandsprosedyrene.

Det som er interessant er at Norge ønsket en EØS-løsning først etter at Kommisjonen anbefalte en påtvunget løsning. Da var det imidlertid for sent. Hovedresonnementet er at de WTO-baserte forordningene la føringer på samhandlingen mellom Norge og EU, og utfallet av laksesaken. Med en WTO-løsning fikk den norske lakseeksporten et markedsarrangement med større innslag av planlegging, styring og kontroll enn om Norge hadde valgt en EØS-løsning i førsteomgang. Med en målsetningen om best mulig markedsadgang til minst mulig pris er det således bare delvis dekning for å betrakte lakseavtalen som en seier for Norge. Avtalen var riktignok et bedre alternativ enn avgifter på drøye 14 prosent, men Kommisjonen kunne med WTO-prosedyrene kreve et arrangement med virkning direkte på pris. Nedenfor vil jeg drøfte modellenes forklaringskraft for fase II.

### **5.5.1 EUs rolle i fase II**

I henhold til EU-modellen forklares utfallet av laksesaken med at Kommisjonen behandlet Norge som et ”utenforland” og ikke et EØS-land for å få en varig ordning

---

<sup>126</sup> Danmarks Kommissær, Ritt Bjerregaard, hadde i utgangspunktet ikke tenkt å være i Brussel den aktuelle søndagen, men ble overtalt av Norges ambassadør i København, Thorvald Stoltenberg.

<sup>127</sup> Nyhetsmelding fra Reuter den 16. juni 1997.

for norsk lakseeksport. Jeg har vist at WTO-baserte antidumping- og subsidieprosedyrer la føringer på samhandlingen mellom Norge og EU. Dette kommer til uttrykk ved at lakseavtalen var en tradisjonell *undertaking* hvor både innhold og form var bestemt av Kommisjonen. Med lakseavtalen fikk EU gjennomslag for et markedsarrangement med innslag av planlegging, styring og kontroll som ville beskytte irsk og skotsk oppdrettsnæring. På den annen side ville EU med en antidumping- og subsidieavgift på 14,5 prosent ha fått en ekstrainntekt på flere milliarder kroner. I stedet ble disse midlene værende i den norske næringen og hvor bare en brøkdel ville komme EU til gode gjennom en generisk markedsføring. I tillegg måtte Kommisjonen binde tid og ressurser til håndheving av avtalen. Med lakseavtalen fikk Norge og EU en langsiktig løsning som alle parter kunne leve med. Påstanden om at Kommisjonen bare har egne interesser for øye fører derfor bare delvis frem.

Selv om Kommisjonen og EUs WTO-relaterte prosedyrer dominerte tilblivelsen av lakseavtalen, kan ikke beslutningsformen sies å ha vært ekskluderende. Forventningen om at EU er et lukket beslutningssystem har bare delvis forklaringskraft. Norge var ekskludert fra undersøkelsesfasen hvor beregninger og metodevalg la grunnlaget for Kommisjonens forhandlingskort. Når derimot resultatet fra undersøkelsene forelå lakk EU som en sil. Lekkasjer fra Kommisjonen til Financial Times og uformelle samtaler med EUs medlemsland gjorde at Norge kom på banen og kunne avverge et forslag om midlertidig straffetoll som grunnlag for forhandlinger. I forhandlingsfasen var det derimot medlemslandene og til dels DG-Fisk som var ekskludert for at Norge og DG-Handel skulle nå en avtale.

En viktig observasjon er at Kommisjonen er utsatt for politisk press fra medlemslandene. Kommisjonen er med andre ord ikke uavhengig og suveren. Dette kommer til uttrykk ved at WTO-regelverket ble tøyd for å få et forhandlingskort på Norge og at laksesaken ble av en helt annen karakter etter valget i Storbritannia 1. mai 1997. SSGA hadde tidligere ikke hatt støtte i London for sine disposisjoner, men med parlamentsvalget ble norsk laks og SSGA ønske om beskyttelse en viktig brikke for

den konservative regjeringen. Kommisjonen benyttet en beregningsmetode for dumping som ikke var representativ for utvalget av undersøkelsesobjekter. Vurderingen av beskyttelsesverdig var fra en tid da laks ble betraktet som luksusmat og ikke som hverdagskost. Etter at den konservative regjeringen hadde tapt valget gikk Sir Leon Brittan fra å være talsmann for skotske interesser til å bli talsmann for norske interesser. Dette medførte at Labour-regjering ba de to Labour-orienterte kommissærene britiske Neil Kinnock og irske Pdraig Flynn om å gå imot forslaget til Tory-orienterte Sir Leon Brittan. Påstanden om at Kommisjonens undersøkelser hadde et predeterminert utfall synes derfor å være legitim.

Det er ikke oppsiktsvekkende at medlemslandene var fragmenterte. Mer interessant er det at laksesaken gikk på tvers av EUs den tradisjonelle konfliktlinje i antidumping-saker. Dette ses i sammenheng med at Storbritannia og Irland var importkonkurrenter, mens middelhavslandene ønsket å gi den britiske regjeringen en ”takkt for sist”. Det er også interessant at forventningen om at Kommisjonen er en enhetlig aktør ikke fører frem. DG-Fisk var av den oppfatning at DG-Handel hadde vært for ettergivende overfor Norge og var ikke enig i Kommisjonens fremgangsmåte. Sir Leon Brittan ønsket lakseavtalen med Norge, mens Fiskerikommissær Emma Bonino ønsket midlertidig straffetoll. Selv innad i DG-Handel var det motstrid. Dette kommer til uttrykk ved at Utenrikskommissær Hans van den Broek ville stanse Kommisjonens forslag om midlertidige avgifter som grunnlag for forhandlinger. Når det gjaldt avstemningen av lakseavtalen i Kommisjonskollegiet stemte kommissærene i overensstemmelse med sitt hjemlands holdning..

### **5.5.2 Norske myndigheters rolle i fase II**

I henhold til lederskapsmodellen forklares utfallet av laksesaken med at norske myndigheter forhandlet frem et markedsarrangement for å unngå straffetoll på norsk lakseeksport. Jeg har vist at utformingen av lakseavtalen forløp som en politisk tautrekking etter at Kommisjonen med et forslag om straffetoll på 14,5 prosent fikk et forhandlingskort på Norge. Selv om Kommisjonen avgjorde hvilke tiltak og intensjoner som skulle inngå i markedsarrangementet, var norske myndigheter delaktig

i utformingen av de materielle bestemmelsene. Dette kommer til uttrykk ved at nivå for minstepris representerte hjørnesteinen i den norske argumentasjonen og ved at veksten i de indikative eksporttakene og størrelsen på eksportavgiften representerte Norges forhandlingsforslag.

Jeg har vist at norske myndigheter har et pluralistisk forhold til styresett og EØS-avtalen. Tiltak som ikke kunne godtas i den første fasen var i den andre fasen foretrukket for å finne en løsning. Etter å ha vært motstander av en EØS-ramme som grunnlag for en minnelig løsning endret Norge strategi straks Kommisjonen truet med sanksjoner i form av straffetoll. Dette kommer til uttrykk ved at Jagland-regjeringen ønsket umiddelbare forhandlinger etter å ha avvist politiske samtaler så sent som i mars 1997. Forhandlingene foregikk innenfor en WTO-ramme, men Norge benyttet metodestrid og EØS til å få forhandlinger forut for en påtvunget løsning. Utenrikskommissær Hans van den Broek og flertallet av medlemslandene la vekt på at Kommisjonen og Norge kom til enighet om et alternativt arrangement i tråd med EØS-avtalens intensjoner. Den norske strategien forutsatte at antidumping-teksten i tilknytning til Protokoll 9 ville gi norske myndigheter en utvidet rett til å stoppe en antidumping- og subsidieprosedyre selv om. Når antidumping-teksten ikke var formalisert og Norge ikke hadde lagt seg på en samarbeidslinje i den første fasen, ble det pretensiøst av Norge å forvente at Kommisjonen skulle kjøre en EØS-løsning.

Forventningen om at norske myndigheter sikrer politiske målsetninger ved å styre vilkårlig innflytelse synes å ha forklaringskraft. Gjennom en korporativ samarbeidsordning med FNL, NFF og NSL sikret norske myndigheter seg fleksibilitet innad til å styre utfallet av antidumping- og subsidieundersøkelsene mot en minnelig løsning. Dette kommer til uttrykk ved at FID sammen med UD dannet et lukket forhandlingsutvalg der bare næringsrepresentanter som så nødvendigheten av å komme til enighet med Kommisjonen fikk være med. Otto Gregussen NFF fungerte som en brobygger mellom næringen og myndighetene, og fungerte i praksis som en statsmann. Dette medførte at paraplyorganisasjonen FHL, som skulle ivareta næringens

handelspolitiske interesser, ble ekskludert fra forhandlingsfasen av FID. Derimot bidro FHL og de andre næringsorganisasjonene til at myndighetene gjennom koordineringsutvalget fikk supplerende informasjon om hvordan Norge skulle møte påstandene om dumping av subsidiert laks. FNL bidro også til å myke opp antidumping-komiteens holdninger til forhandlinger forut for midlertidige avgifter.

Forventningen om at UD's engasjement økte Norges handlekraft synes å ha delvis forklaringskraft. Gjennom EU-delegasjonen og ambassadene fikk norske myndigheter tilgang til Kommisjonen og antidumping-komiteen gjennom EU-medlemslandene. Uformelle samtaler med medlemslandene gjorde at Norge kunne mobilisert støtte i antidumping-komiteen mot et forslag om midlertidige avgifter som grunnlag for forhandlinger. Derimot fikk det ingen spesiell betydning at Norge hadde bygget opp en kollegial relasjon til direktør Hans Adolf Neumann i DG-Handel. Det synes også som om inkonsekvent subsidieargumentasjon fra UD's side bidro til at Kommisjonen i utgangspunktet fikk et forhandlingskort på Norge. I motsetning til FID ønsket UD å fremheve ESAs rolle. Dette medførte imidlertid til at UD bidro til å forflytte fokus vekk fra en sammenligning av skotsk og norsk oppdrettsnæring og over på en spesifikk undersøkelse av den norske næringen. Kommisjonen var avhengig av å finne subsidiemarginer for å ha et saklig grunnlag for avtale og ved en komparativ undersøkelse er det trolig at Kommisjonen ikke ville ha funnet marginer i disfavør Skottland. Dette fordi skotsk oppdrettsnæring også mottar betydelig spesifikk støtte.

### **5.5.3 Norske næringsinteressers rolle i fase II**

I henhold til den korporative modellen forklares utfallet av laksesaken med at næringsorganisasjonene ikke hadde noe alternativ til av en lakseavtale med EU for å unngå straffetoll. Jeg har vist at fokus ble flyttet fra å unngå en minnelig løsning til å unngå en påtvunget løsning. Det korporative samarbeidet mellom myndighetene og næringen fremstår imidlertid mer som om sistnevnte ble orientert mer enn konsultert av førstnevnte. Dette kommer til uttrykk ved at næringsorganisasjonenes styreformenn motvillig undertegnet en lojalitetserklæring med FID for å vise Kommisjonen at næringen støttet opp om et alternativt markedsarrangement.

Forventningen om at konkurrerende næringsorganisasjoner vil samarbeide mot felles mål fører ikke frem. Dette kommer til uttrykk ved at næringsorganisasjonene posisjonerte seg straks Kommisjonen åpnet antidumping- og subsidieprosedyrer. I stedet for å samle næringen bidro paraplyorganisasjonen FHL som skulle være næringens ansikt utad i handelspolitiske saker, til nok et kompliserende element. FHL uttrykte ingen forståelse for skottenes påstander om dumping av subsidiert laks og la mer vekt på å kritisere regjeringen overfor Stortinget enn å få næringsaktørene til å samarbeide. FHL ble også utelukket fra forhandlingsutvalget etter å ha foreslått å true med oljeboikott. Dette medførte at FID-orienterte Otto Gregussen NFF tok initiativ til en konstruktiv dialog med Kommisjonen sammen med Per Dag Iversen FNL og advokat Trond Paulsen.

Forventningen om at den korporative samarbeidsordningen bidro til å styre myndighetenes handlingsrom fører heller ikke frem. Kun næringsorganisasjoner som støttet en minnelig løsning fikk være delaktig i forhandlingsfasen. Otto Gregussen bidro sterkt til å mobilisere hele oppdrettssektoren etter at Kommisjonens forslag om straffetoll var kjent. Man kan likevel ikke si at det var oppdrettsnæringen som mobiliserte FID og regjeringen, men FID som mobiliserte oppdrettssektoren. Otto Gregussen var riktignok administrerende direktør i NFF, men hadde vært Fiskeriminister Olsens politisk rådgiver og ble senere selv Fiskeriminister i Stoltenberg-regjeringen.



## **6. FASE III: IMPLEMENTERINGEN AV LAKSEAVTALEN**

I forrige kapittel belyste jeg at det ble funnet en minnelig WTO-løsning for norsk lakseeksport til EU. I dette kapittelet skal jeg ta for meg implementeringen av denne lakseavtalen. Dette er den tredje og siste fasen i en overgang fra marked til plan for norsk lakseeksport. Tidsperspektivet er fra avtalen ble undertegnet den 2. juni 1997 til det to år senere var bred enighet om at den bidro til å skape stabilitet på EUs indre markedet og forutsigbarhet for norsk lakseeksport. Avtalen var omstridt i både Norge og EU. Utgangspunktet i denne sammenheng er å undersøke hvordan lakseavtalen ble implementert. I hvilken grad evnet næringen å omstille seg til det nye markedsregimet og hvilken betydning fikk dette for norsk lakseeksport?

Kapittelet består av fire deler. I den første delen belyser jeg at både Norge og EU hadde interesse av at lakseavtalen ble etterlevd. Utfordringen var å få satt sammen et administrativt apparat og å få avklart utestående punkter. I del to belyser jeg at Kommisjonen strammet grepet om avtalen. Utfordringen var her å skape fremdrift i avtalen uten å endre substansen i avtalevilkårene. I del tre belyser jeg at lakseavtalen bidro til å skape stabilitet og forutsigbarhet i norsk lakseeksport. Utfordringen var her å få både næringsaktørene og Kommisjonen til å anerkjenne lakseavtalen som viktigste drivkraft til å opprettholde et sunt marked. I del fire vil jeg foreta en vurdering av de empiriske funnene opp mot de teoretiske antakelsene.

### **6.1 Gjensidig interesse for å etterleve lakseavtalen**

Lakseavtalen trådte i kraft 1. juli 1997. Avtalen ble formelt godkjent av EU-Rådet den 26. september 1997 og den 1. oktober ble det innført straffetoll på drøye 14 prosent for eksport til EU uten prisavtale med Kommisjonen.<sup>128</sup> Dersom avtalen skulle bli for ressurskrevende eller vanskelig å kontrollere ville den bli erstattet med generelle antidumping- og subsidieavgifter. Prisavtalen skulle følges opp av EU ved ordinær antidumping-prosedyre. Utfordringen DG-Handel stod overfor var å kunne vise til at avtalen bidro til å stabilisere markedet. Det ville være dårlig publisitet for både EUs

---

<sup>128</sup> Straffetollen bestod av en subsidieavgift på 3,8 % og en dumpingavgift på 0.32 ECU per kilo laks.

prisavtaler og Brittan personlig om EU måtte si opp avtalen. Til forskjell fra tidligere ordninger med Norge mente imidlertid Handelskommissær Brittan at Kommisjonen nå hadde fått et "vanntett opplegg" til å kontrollere den norske lakseeksporten.<sup>129</sup> Den skotske oppdrettsorganisasjonen SSGA mente på sin side at EU med avtalen hadde fått et effektivt redskap til å fjerne "*the bad guys*" i norsk oppdrettsnæring innen det viktige julesalget og ville bistå overvåkingen med supplerende informasjon.<sup>130</sup>

Selv om avtalen var kontroversiell sett med norske øyne mente Fiskeriminister Schjøtt-Pedersen at det ville være uproblematisk å la EU kontrollere den norske lakseeksporten direkte fra Brussel.<sup>131</sup> Med videreføring av det trilaterale industrisamarbeidet og innføring av kvartalsvise konsultasjonsmøter, var det etablert en kontekst for å utvikle forståelse og synliggjøre arbeidet mot et felles mål om å stabilisere markedet. Næringsorganisasjonene så på avtalen som et nødvendig onde og utfordringen var å få næringsaktørene til å etterleve markedsarrangementet. Keith Elliot, som var styreformann i FNL og nestformann i FHL, mente eksportører som brøt avtalen burde fratas eksportlisensen av frykt for at enkeltbrudd skulle sette avtalen i fare. Fra før innebar fôrkvotene et produksjonsarrangement og for første gang var hver enkelt eksportør og produsent underlagt effektive sanksjonsordninger på en og samme tid.

### **6.1.1 Gjennomføringen av prisavtalen mer krevende enn forventet**

Kompetansenivået for datakunnskap generelt og innrapportering av salgsoppgaver til Kommisjonen spesielt, var svært varierende blant eksportørene. Et betydelig antall manglet administrativt kapasitet og konsulentselskapet Kontali Analyse var engasjert av EFF for å bistå eksportørene med den første innrapporteringen, tredje kvartal 1997.<sup>132</sup> Det var i tillegg behov for retningslinjer om hvordan salgspriser skulle beregnes og hvordan organiserte omgørelser skulle unngås. Presiseringer forelå til en viss grad fra tidligere regimer med minstepriser, men Per Dag Iversen fra FNL og

---

<sup>129</sup> Artikkel i både Aftenposten og Fiskeribladet den 2. juni 1997.

<sup>130</sup> Innrapportering fra Generalkonsulatet i Edinburgh til UD og FID den 3. juni 1997.

<sup>131</sup> Intervju med Schjøtt-Pedersen i Aftenposten den 2. juni 1997.

<sup>132</sup> Konsulentselskapet hadde på oppdrag fra EFF ytt bistand med innrapporteringen fra den 29. september til fristen for 1. innrapportering den 31. oktober. Kontali hadde hatt 210 henvendelser fra 78 ulike bedrifter.

næringens advokat Trond Paulsen hadde innledet oppklaringssamtaler med Kommisjonen om fortolkningen av salgspriser og håndtering av tilknyttede selskap.

EFF hadde mottatt signaler om at både danske og franske foredlingsbedrifter i EU var i ferd med å etablere stråselskaper i Norge for å omgå minsteprisen gjennom en intern kostnadsfordeling. Verken EFF eller Kommisjonen kunne unnlate å utstede henholdsvis lisens eller prisavtale til tilknyttede selskap.<sup>133</sup> Kommisjonen var oppmerksom på smutthullet og ønsket bistand fra Norge for å komme problemet til livs. Det var imidlertid en komplisert affære å overvåke salg fra eksportører som var tilknyttet røkerier i EU. Halvparten av alle salg foregikk mellom firma forbundet med hverandre og konsulentselskapet Kontali Analyse mente det ville være vanskelig og ressurskrevende å etablere en prisovervåking basert på produksjonsordre. I stedet skulle det registreres om tilknyttede eksportører økte sin markedsandel i en situasjon der minsteprisen var presset.

I forbindelse med det første kvartalsvise konsultasjonsmøtet i november 1997, ble det gjort opp status for den første innrapporteringen. Kommisjonen mente kvaliteten på rapporteringen var god, men antydte at så mange som en av tre eksportører så ut til å ha brutt opplysningsplikten. Kommisjonen hadde imidlertid ikke klart å skaffe seg et fullstendig bilde av situasjonen, da den ikke hadde forventet at så mange som 190 eksportører ville forplikte seg til prisavtalen. For å lette administreringen av avtalen ønsket Kommisjonen å fjerne bedriftene som enten ikke kunne respektere opplysningsplikten eller som ikke var reell eksportør. I tillegg ønsket den å innlede samtaler om en omregningsfaktor for prisfastsettelse på filet, da produksjonskostnader for denne kategorien var blitt utelatt i prisavtalen. FID syntes avtalen så langt fungerte etter sin hensikt og at problemene med opplysningsplikten skyldtes at rapporteringen ikke hadde gått seg skikkelig til hos eksportørene ennå.<sup>134</sup> Departementet hadde kun

---

<sup>133</sup> De måtte imidlertid søke særskilt om å få prisavtale og påregne flere måneders behandlingstid.

<sup>134</sup> Fiskaren 28. november 1997.

registrert mindre tekniske problemer som den sammen med næringen var beredt på å løse med Kommissjonen.<sup>135</sup>

### **6.1.2 Kommissjonen ønsker avklaring om bruken av eksportavgiften**

Anvendelsen av den nye eksportavgiften var det eneste spørsmålet hvor det var en reell uenighet om fortolkningen av avtalen. Ansvarlig direktør fra Kommissjonens side, Serge Abou, manet om at Norge måtte samarbeide med EU om gjennomføringen av lakseavtalen. Delegasjonen syntes derimot det virket som om Kommissjonen var på leting etter avtalebrudd. Kommissjonen var informert av SSGA om at Norge drev omfattende markedsføring av 'norsk' laks i Frankrike og reagerte på hvordan EFF investerte sine midler. Abou mente den norske markedsføringen i EU i sin helhet måtte gå til å fremme salget av 'europeisk' laks og advarte med at videre markedsføring av 'norsk' laks ville bli betraktet som avtalebrudd.<sup>136</sup> Delegasjonen fryktet at bruken av eksportavgiften kunne bli en akseptabel fluktvei ut av avtalen for DG-Handel og oppfordret FID om å myke opp Kommissjonens holdning.

Ansvarlig tjenestemann i FID for en markedsføringsavtale med EU, ekspedisjonssjef Magnor Nerheim, mente derimot at Norge ikke hadde hatt til hensikt å avgrense bruken av eksportavgiften til artsbestemt markedsføring og at Kommissjonen hadde feiltolket avtalen.<sup>137</sup> Abou tok på sin side kontakt med ambassadør Bull i den hensikt å drøfte saken videre dersom Norge gikk med på å stadfeste at en vesentlig del av avgiftsmidlene skulle gå til 'generisk' markedsføring. Abou foreslo at 0,75 % av omsetningen skulle kunne brukes som før, at 1 % ble brukt på markedsføring av 'generisk' laks i EU, og at 1,25 % ble benyttet til å markedsføre 'norsk' laks utenfor EU. Bull mente det ikke ville være forsvarlig av Norge å la markedsføringsspørsmålet stå uløst og anbefalte å få forslaget formalisert så fort som mulig.

FID ønsket imidlertid å holde en tilbaketrukken rolle og hadde overlatt til Trond

---

<sup>135</sup> 8 var ikke godkjente eksportører, 37 hadde ikke hatt salg, 9 hadde hatt salg/ikke salg og sendt rapport, 5 hadde hatt salg, men ikke sendt rapport, 1 var gått konkurs og 1 hadde ustand på telefonlinja.

<sup>136</sup> Faks av 18. november fra fiskeriråd Foss til UD og FID.

<sup>137</sup> I forhandlingene om lakseavtalen hadde FID påpekt at den økte eksportavgiften skulle benyttes til blant annet generisk

Davidson EFF og Otto Gregussen NFF å komme frem til enighet med SSGA om en felles markedsføringskampanje. På det fjerde trilaterale industrimøtet den 9. november 1997 var det blitt nedsatt en arbeidsgruppe til å forberede et samarbeid om en generisk markedsføring og FID ville avvente utfallet av et femte industrimøte i mai 1998 før saken ble diskutert videre med Kommisjonen. I mellomtiden tok Abou det for gitt at Norge tok sikte på å komme til enighet med SSGA om en felles markedsføring av atlantisk laks og at ingen av markedsføringsmidlene ble benyttet til å fremme salg av 'norsk' laks i EU.

### **6.1.3 Administrative problemer med gjennomføringen av prisavtalen**

I begynnelsen av desember 1997 ble delegasjonen gjort oppmerksom av Kommisjonen at den hadde til hensikt å stryke 30 eksportører fra listen over bedrifter som kunne eksportere avgiftsfritt til EU. Seks for brudd på minsteprisen og 24 for brudd på rapporteringsplikten. Kun eksportører som kunne gi en tilforlatelig forklaring ville bli gjeninnført på listen. Hensikten med prisavtalen var å få fjerne eksportører uten langsiktige strategier og verken FID eller NFF ønsket å dramatisere situasjonen. UD dementerte påstander om en "del to av laksesaken" og mente det ikke dreide seg om noen politisk sak mellom Norge og EU.<sup>138</sup> Det skulle imidlertid vise seg at begge parter trakk forhastede slutninger.

I motsetning til eksportørene som hadde brutt opplysningsplikten var ingen av eksportørene som var mistenkt for brudd på minsteprisen gitt mulighet til å forklare seg overfor Kommisjonen.<sup>139</sup> De to største av dem, Fresh Marine Company AS og Seanor AS, var i tillegg ukjent med forholdet inntil de gjennom pressen ble gjort oppmerksom på at de var ilagt midlertidige avgifter. Kommisjonens dumpingkontor kunne ikke gi delegasjonen noen forklaring på hvorfor den hadde forskjellsbehandlet brudd på opplysningsplikten og brudd på minsteprisen. Kontoret hevdet å ikke ha noen formell underrettelsesplikt, men unnlot å opplyse at innføringen av de midlertidige

---

laks ('i.a.') og ikke bare generisk markedsføring ('i.e.' - det vil si).

<sup>138</sup> Artikkel i Aftenposten den 17. desember 1997.

<sup>139</sup> Disse var Fjord Aqua Group AS, AS Møre Codfish Company, Fresh Marine Company AS, Herøy Lakseoppdrett AS, Joh. H. Pettersen AS og Seanor AS.

avgiftene ikke var behandlet i henhold til vanlig prosedyre i antidumping-komiteen. Kommisjonen hadde kun underrettet representantene telefonisk og sakene hadde ikke vært debattert på desembermøtet.<sup>140</sup> Tyskland hadde påpekt at eksportørene burde få anledning til å uttale seg, men Kommisjonen ønsket å ”rydde opp” før julesalget etter press fra SSGA.<sup>141</sup>

Per Dag Iversen i FNL ble engasjert av EFF til å følge opp prisavtalen på vegne av alle eksportørene. For tre av dem viste svartelistingen seg å være basert på misforståelser som uten vanskeligheter kunne ha vært oppklart dersom bedriftene hadde fått muligheten til å forklare seg. For Fjord Aqua Group hadde Kommisjonens dataprogram kalkulert for lav pris som følge av at bedriften hadde satt inn en beregningsformel i en tabellrute i stedet for selve kosttallet. For Fresh Marine Company og Seanor sitt vedkommende hadde Kommisjonen strøket interne kreditnotaer til korreksjon for feilførte fakturaer.<sup>142</sup> Eksportørene hadde vanskeligheter med å se hvordan Kommisjonen kunne ha misforstått rapportene all den tid Kommisjonen under dumpingundersøkelsen var blitt kjent med at korrigerende interne kreditnotaer var vanlig. Daglig leder Svein Idar Rong i Seanor AS mente eksportørene ikke kunne leve med en slik ”vilkårlig saksbehandling,” mens daglig leder i Fresh Marine Company AS, Frode Larssen, mente EU ”med vilje hadde manipulert rapportene for å oppnå et ønsket resultat.”<sup>143</sup> Kommisjonens dumpingkontor mente derimot at misforståelsene måtte tilskrives eksportørene selv og signaliserte at det ville ta tid å få dem gjeninnført på listen.

For eksportørene som var blitt svartelistet på grunn av brudd på opplysningsplikten, var advokat Paulsen engasjert for juridisk hjelp. Flere trodde feilaktig at de ikke trengte å rapportere når de ikke hadde eksportert, mens andre ikke hadde sett seg bryet verdt. Kontali Analyse hadde erfart at problemene med opplysningsplikten kunne ha

---

<sup>140</sup> Signaler gitt i møte mellom Per Dag Iversen og den portugisiske representanten i antidumping-komiteen, Armando Coutinho da Silva, den 18. februar 1998.

<sup>141</sup> Signaler gitt i møte mellom Per Dag Iversen og Tysklands representant i antidumping-komiteen, Heinz Okken, 12. februar 1998.

<sup>142</sup> Kiloprisen for et parti laks ble dermed oppgitt i norske kroner i stedet for tyske mark.

vært unngått dersom det gjennom hele rapporteringsperioden hadde vært et apparat tilgjengelig for veiledning. Ett av selskapene, Norsk Sjømat, var imidlertid blitt strøket som følge av for sen poststempling. Rapporten var levert Hellesylt postkontor i tide, men som følge av at postkontoret ikke stemplet post etter kl 1500, ble rapporten stemplet en dag for sent. I media ble forholdet fremstilt som nok et eksempel på vanvittig EU-byråkrati, men fra norsk side ble det ikke opplyst at eksportbedriften og kolonialen med postkontor hadde en og samme eier. Bedriften ble i motsetning til de andre gjeninnsatt på listen grunnet forhold utenfor bedriftens kontroll.

#### **6.1.4 FID foretrekker en tilbaketrukken rolle**

Selv om svartelistingen av de tre eksportørene var basert på feil drøydte det før bedriftene ble gjeninnsatt på listen. Fresh Marine Company mente Kommisjonen ikke viste like stor iver etter å oppheve som å ilegge den midlertidige avgiften, og ønsket bistand av FID til å få svartelistingen opphevet. Adm dir Frode Larssen var opprørt over Kommisjonens behandling og mente at ikke engang ”bananrepublikker i den tredje verden” behandlet bedrifter slik.<sup>144</sup> FID anmodet derimot selskapet om å holde lav profil og ville ikke benytte seg av ”politisk kapital” som kunne komme neste korsvei til gode.<sup>145</sup> Arbeiderpartiet var blitt i opposisjon etter regjeringsskiftet høsten 1997 og kritisert sentrumsregjeringen for ikke å prioritere lakseavtalen.<sup>146</sup> Den nye Fiskeriministeren Peter Angelsen mente derimot at regjeringen langt på veg var forhindret fra å hjelpe næringen annet enn å la delegasjonen legge til rette for at bedriftene skulle få fremføre sine synspunkter.<sup>147</sup>

Gjennom delegasjonen ble det krevd øyeblikkelig gjeninnsettelse av bedriftene som urettmessig var forhindret fra avgiftsfri eksport. Selv om det ikke ble stilt krav om innbetaling av avgiftene ved EU-grensen, var eksportørene i praksis utelukket fra å fortsette sin virksomhet. Enhver usikkerhet om avgiftsplikt hadde avgjørende betydning for eksportørenes mulighet til å selge, da importørene i liten grad var villige

---

<sup>143</sup> Artikkel i Aftenposten 23. desember 1997 og i Fiskaren 7. januar 1998.

<sup>144</sup> Aftenposten 15. februar 1998.

<sup>145</sup> Intervju med ekspedisjonssjef Magnor Nerheim i FID i Dagens Næringsliv den 4. februar 1998.

<sup>146</sup> Intervju med Rita Tveiten i Havbruksrevyen den 13. februar 1998.

til å stille bankgaranti. For å få gjeninnført bedriftene hadde dumpingkontoret lagt til grunn at sakene måtte opp i Ministerrådet. Kommisjonens hensikt var å fremme en samlet rådsforordning for hver rapporteringsperiode og dumpingkontoret mente det ikke forelå presedens til å gjøre bruk av en kommisjonsbeslutning. Fra avdelingsledelsen ble det imidlertid beklaget at sakene tok lengre tid enn nødvendig og henvist til at enheten var underbemannet. Kommisjonen hadde ennå ikke fått satt sammen et team som skulle ta seg av det store antallet eksportører, men signaliserte at en kommisjonsbeslutning ville bli utarbeidet.

Etter å ha fått signaler fra Kommisjonen om at de straks ville kunne eksportere avgiftsfritt fikk bedriftene kontrabeskjed om at Kommisjonen ville kontrollere bedriftenes salgsoppgaver. Etter verifikasjonen fikk Fjord Aqua Group og Fresh Marine Company faks fra Kommisjonen som ga de nasjonale tollstedene tilstrekkelig grunnlag til å frafalle kravet om deponering av avgift ved grensepassering. Dumpingkontor ville imidlertid illegge Seanor permanente avgifter. Selskapet hadde for første prisperiode eksportert 650 tonn fersk sløyd laks til over minstepris, men hadde unnlatt å rapportere at et parti på 259 kg laks var solgt fersk sløyd og hodekappet. Da prisavtalen etablerte et formelt skille mellom hver kategori laks ble minsteprisen misligholdt med syv promille. Delegasjonen påpekte at det måtte finnes en viss proporsjonalitet mellom overtredelse og reaksjon, og etter å ha forklart seg fikk Seanor igjen eksportere avgiftsfritt. Fresh Marine Company ønsket erstatning for tapt renommé hos kunder og leverandører etter å ha vært svartelistet i drøye tre måneder. Bedriften fikk avslag fra EFF om støtte til juridisk konsultasjon, men engasjerte likevel Van Bael & Bellis i Brussel for å gå til sak.<sup>148</sup>

## **6.2 Kommisjonen strammer grepet**

Laksevtalen var i sin form gjensidig tyngende og balansert slik at begge parter i prinsippet måtte samtykke til endringer av avtalevilkårene. På den annen side hadde

---

<sup>147</sup> Innlegg fra Arbeiderpartiets fiskeripolitiske talskvinne Rita Tveiten i Stortingets spørretime den 11. februar 1998.

<sup>148</sup> I oktober 2000 ga EU-domstolen selskapet medhold i sin erstatningssak mot Kommisjonen reist i februar 1999. Dommen var oppsiktsvekkende. Det var første gang et selskap utenfor EU vant en erstatningssak mot Kommisjonen siden antidumping-regimet ble innført i 1968. Dommen ble i februar 2001 anket av Kommisjonen samtidig som bedriften ble



EU anledning til å forkaste avtalen dersom den ikke ble respektert av Norge eller dersom DG-Handel ikke hadde tilstrekkelig kapasitet til å kontrollere den.<sup>149</sup> Delegasjonen hadde signaler fra Kommisjonen om at SSGA og DG-Fisk ønsket at forvaltningen av lakseavtalen skulle bli så vanskelig at den måtte erstattes med straffetoll. Ordningen med fôrkvoter var i ferd med å gå seg til og Kommisjonen hadde overvurdert de indikative eksporttakene som en markedsstabilisator. I tillegg mente både dumpingkontoret, DG-Fisk og SSGA at minsteprisen var satt for lavt til å skape markedsbalanse.<sup>150</sup>

Selv om Norge hadde et inntrykk av at Kommisjonen forsøkte å utnytte avtalen der den var uklar var den norske næringen alene om å informere antidumping-komiteen om gjennomføringen av avtalen. FNL og NFF forsikret EU-medlemslandene om at den norske næringen anerkjente avtalen til tross for at SSGA etter deres oppfatning presset Kommisjonen til en urimelig byråkratisk håndtering. Medlemslandene satte nok en gang pris på supplerende informasjon fra Norge og Per Dag Iversen FNL antok at det ikke ville være politisk vilje i EU til å si den opp.<sup>151</sup> Selv om det ville være dårlig reklame for konseptet med prisavtaler dersom lakseavtalen ikke fungerte ble imidlertid næringen advart mot å gi Kommisjonen påskudd til å si den opp.<sup>152</sup>

### **6.2.1 Kommisjonen tilbyr eksportører amnesti mot at Norge garanterer fremdrift**

Per Dag Iversen mente Kommisjonens rapporteringskrav var så omfattende at det etter hans oppfatning ikke kunne komme som noen overraskelse på Kommisjonen at enkelte eksportører tolket bestemmelsene på en annen måte enn Kommisjonen selv.<sup>153</sup> For å få en mer dynamisk gjennomføring av prisavtalen ble det på det andre kvartalsvise konsultasjonsmøtet avholdt i mars 1998 enighet om å sikre eksportørenes rettssikkerhet. Eksportørene skulle gjennom en *predisclosure* få minst fem arbeidsdager på seg til å kommentere dumpingkontorets innstillinger før de ble forelagt

---

utnevnt til årets beste lakseeksportør av NSL for positivt bidrag til næringen.

<sup>149</sup> Møte med den franske representanten Benoît Fille den 20. februar 1998.

<sup>150</sup> Innrapotering fra delegasjonen av 12. mars 1998 til UD og FID.

<sup>151</sup> Brev av 25. februar 1998 fra FNL til UD og FID.

<sup>152</sup> Møte med den tyske representanten Heinz Okken den 13. februar 1998 og den spanske representanten Juan Antonio Peláez Bohigas den 19. februar 1998.

<sup>153</sup> Utkast utarbeidet av Iversen FNL den 27. februar 1998 til forestående konsultasjoner med Kommisjonen.

antidumping-komiteen. Som motytelse skulle eksportørene bestrebe seg på å rapporterte elektronisk og innen 3 uker etter endt prisperiode. I tillegg mente begge parter at det var behov for presiseringer om hvordan salgspriser skulle utregnes.<sup>154</sup>

I slutten av mars 1998 fikk delegasjonen signaler om at de tre mellomstore eksportørene Norway Royal Salmon, Timar Seafood og Domstein Salmon var mistenkte for brudd på minsteprisen. Det nye forholdet var delikat. Administrerende direktør i Norway Royal Salmon, Odd Steinsbø, var styreformann i NSL. Viseadministrerende direktør i Domstein Salmon, Keith Elliot var styreformann i FNL og nestformann i FHL. Mislighold fra anerkjente eksportbedrifter kunne undergrave hele lakseavtalen. FID ville i utgangspunktet ikke gjøre mer for disse bedriftene enn for andre som var under mistanke, men forholdene inneholdt prinsipper som hadde betydning for den videre gjennomføringen av avtalen og for næringen som sådan.<sup>155</sup>

Timars forklaring var avhengig av at Kommisjonen foretok en ny verifikasjon, men dumpingkontoret henviste til manglende ressurser og etablert praksis.<sup>156</sup> For Domstein Salmon og Norway Royal Salmon var det en prinsipiell uenighet med Kommisjonen om agentprovisjon skulle trekkes fra eller legges til ved beregningen av salgsprisen. I forbindelse med dumpingundersøkelsen i 1997 hadde Kommisjonen lagt til grunn at det skulle gjøres fradrag for agentprovisjon. Ved en tidligere anledning hadde derimot Kommisjonen meddelt at agentprovisjon for salgsarbeid som en tilknyttet importør foretok, skulle legges til.

På bakgrunn av at høringsmøtet ikke ga noen avklaring for bedriftene møtte ambassadør Bull og fiskeriråd Foss avdelingsdirektørene Abou og Tradacete til samtaler. Direktørene påpekte at hovedhensikten med avtalen ennå ikke hadde

---

<sup>154</sup> Etter næringens oppfatning hadde Kommisjonen bidratt til å skape usikkerhet om tradisjonell overvekt, agentprovisjoner og utvidet kreditt.

<sup>155</sup> Myndighetene ville ikke gi noen uttalelse til pressen, men viseadministrerende direktør i Domstein, Keith Elliot, mente det var overraskende at EU mistenkte Domstein for å omgå minsteprisen. Aftenposten 26. mars 1998.

<sup>156</sup> Det omstridte partiet var tollklarert i Danmark og per definisjon i fri sirkulasjon i EU. Timar mente derimot at en kontroll ville vise Kommisjonen at selskapet hadde feilrapportert 20 tonn laks som følge av avbrutt transittsalg fra Danmark til Malaysia.

inntruffet og at Kommisjonen vurderte å statuere et eksempel med de tre eksportørene. Delegasjonen la vekt på at næringen hadde vært igjennom en læringsperiode og at det ikke ville være nødvendig å statuere noe eksempel for å få eksportørene til å respektere avtalen. Delegasjonen mente at fratrekk av agentprovisjon kunne ha vært gjort i god tro og at for mye stod på spill til at Kommisjonen kunne følge sin vanlige praksis med å avbryte bevisføring. Direktørene ville finne en løsning mot at den norske regjeringen oppfordret eksportørene til å etterleve prisavtalen og samtidig gikk inn for å finne en løsning på bruken av eksportavgiften. Bull så ikke uoverstigelige problemer knyttet til en slik agenda og rapporterte til Oslo at det ville være gunstig om en så tidlig som mulig kunne bekrefte om en kom Kommisjonen i møte eller ikke.

Senere samme dag ringte Abou til Bull for å fortelle at situasjonen var mer alvorlig enn avdelingsledelsen først hadde forestilt seg. Ved Kommisjonens inspeksjonsbesøk hadde Keith Elliot vært lite samarbeidsvillig og blant annet forsøkt å holde tilbake informasjon. En slik atferd fra en av næringens mest sentrale personer satte spørsmål ved om næringen i det hele tatt kunne oppfattes som seriøs. Det lå imidlertid for mye personlig arbeid og prestisje bak lakseavtalen til at Abou ønsket å si den opp. Abou var i stedet villig til å gi et generelt amnesti for overtredelser av prisavtalen som var skjedd før 1. april 1998 dersom norske myndigheter oppfordret eksportørene til å respektere prisavtalen og det straks ble enighet om de gjenstående spørsmålene i avtalen. For å unngå videre misforståelser ville Kommisjonen fra denne dato legge til grunn nye retningslinjer for beregning av salgspriser.<sup>157</sup> Samtidig gjorde Abou det klart at dette var siste gang eksportører kunne regne med å bli “bailed out” av norske myndigheter.<sup>158</sup> Han tok forbehold om Handelskommissær Brittans aksept og understreket at mediaomtale kunne skade et positivt utfall av saken.

### **6.2.2 Kommisjonen etterlyser større ansvar for gjennomføringen av avtalen**

I Næringen kom det sterke reaksjoner på det de oppfattet som ny “fjernstyring fra

---

<sup>157</sup> Kommisjonen ønsket å unngå at forskjellige fortolkninger av salgspris skulle kunne utnyttes av eksportørene og krevde skriftlig dokumentasjon dersom leveranser ble levert feil eller var forsinket, og at det ble gjort fratrekk for gaver, representasjon og utvidet kreditt.

<sup>158</sup> Faks av 4. april fra fiskeriråd Foss til UD og FID.

Brussel”. Følgende uttalelser til Havbruksrevyen den 6. april 1998 illustrerer enkelte aktørers frihandelsprofil: *”Vi er fritt vilt. Hvis vi ikke snart får norske myndigheter på banen, er EU tapt for norsk lakseeksport. Vi blir voldtatt av systemet, ganske enkelt.”* *”Dette er ikke fri konkurranse. Lakseavtalen var i utgangspunktet veldig streng og vanskelig å akseptere. Og nå dette.”* NSL fryktet at retningslinjene skulle få konsekvenser for eksportørene i inneværende prisperiode og la vekt på at presiseringene ikke måtte tre i kraft før tidligst fjerde kvartal 1998.<sup>159</sup> FID la derimot vekt på at alle parter var tjent med å ha klare spilleregler, men ville ta retningslinjene nærmere i øyesyn sammen med næringen for å unngå unødvendige innrømmelser.

Brittan ville ikke uten videre akseptere å la nåde gå for rett for de tre eksportørene. Det var usikkerhet om presedensvirkningen og Abou antydte at det kunne være lettere å se mellom fingrene med manglende innrapportering av agentprovisjoner enn det ville være å akseptere at nye bevis ble fremlagt etter avsluttet verifikasjon. Kommisjonen ønsket en løsning langs de linjer den tidligere hadde foreslått for bruken av avgiftsmidlene, men var imøtekommende til at dette kunne fravikes dersom den norske, skotske og irske næringen ble enige om noe annet. Det var imidlertid en forutsetning at bruken av midlene kunne kontrolleres av Kommisjonen. Dersom norske myndigheter ikke kunne godta dette ville det ikke bli noen mild behandling av Domstein Salmon og Norway Royal Salmon, samt ytterligere seks eksportører som var mistenkte for å ha misligholdt avtalen.

FID var ikke fortrolig med den vendingen gjennomføringen av avtalen var i ferd med å ta. Departementet var i utgangspunktet positiv til en ”trade off,” men syntes den prinsipielle verdien av Kommisjonens motkrav var snever.<sup>160</sup> Delegasjonen la derimot vekt på at Kommisjonen var villig til å la nåde gå for rett for to av tre eksportører som følge av at norske myndigheter fortsatt ønsket et best mulig samarbeidsklima rundt avtalen. Delegasjonen antok at tidspunktet for en formalisering av de utestående sakene var et forhandlingsspørsmål, men mente Norge måtte komme med en skriftlig

---

<sup>159</sup> Faks av 1. april 1998 fra NSL til FiD.

erklæring som viste at Norge var villig til å gi Kommisjonen tilfredsstillende løsninger. Hvis ikke ville Kommisjonen presse frem løsninger uten noen form for motytelse.

Delegasjonen kunne ikke komme Kommisjonen i møte på noen av de substansielle punktene. FID forutsatte at anvendelsen av markedsføringsmidlene ble avklart i tråd med tidligere signaler og senest etter industrimøtet i mai. Departementet var enig i at en del av eksportavgiften skulle brukes til en felles markedseksponering, men fremhevet at den måtte styres av EFF. FID kunne ikke gi Kommisjonen adgang til å verifisere EFFs bruk av avgiftsmidler, men var villig til å gi en orientering om innkomne midler. For å fremskynde prosessen la departementet til rette for et ekstraordinært industrimøte 29. april 1998. FID ville ha nye filetpriiser omgående, men ønsket ikke å oppfordre næringen til å etterleve prisavtalen før en felles gjennomgang av retningslinjene var gjennomført av partene.<sup>161</sup>

For Kommisjonen var det bruken av eksportavgiften som var avgjørende. Avdelingsledelsen aksepterte motvillig at spørsmålet ble utsatt til det ekstraordinære industrimøtet og understreket at dette var siste sjanse for å unngå påtvunget løsning.<sup>162</sup> EFF syntes EU-næringens krav var moderate og ville komme med et konkret forslag til avtale innen det ordinære industrimøtet måneden etter. EFF oppfattet det slik at EU-næringen var interessert i å se hva Norge hadde å tilby før de ville overlate til Kommisjonen å definere bruken av den økte eksportavgiften.<sup>163</sup>

### **6.2.3 FID avviser en reforhandling av avtalen**

En drøy uke etter det ekstraordinære industrimøtet ble fem av seks eksportører som var i Kommisjonen søkelys underrettet om mistanke for mislighold av prisavtalen for 4. kvartal 1997.<sup>164</sup> Et av selskapene Incofood AS, innrømmet å ha misligholdt et parti på tre tonn sløyd laks, noe som utgjorde 5 promille av bedriftens totale eksport. Selskapet hadde spesialisert seg på eksport av filet og hermetisk laks. Delegasjonen rettet igjen

---

<sup>160</sup> Telefaks fra Magnor Nerheim i FID til Atle Leikvol i UD av 20. april 1998.

<sup>161</sup> Filetpriisen ble formalisert den 23. juni og trådte i kraft 3. kvartal, dvs den 1. juli.

<sup>162</sup> Innrapportering av 22. april 1998 fra delegasjonen til UD og FID.

<sup>163</sup> Utkast til forhandlinger av 12. mai 1998.

søkelys mot forholdsmessighet mellom overtredelse og sanksjon for salgskategorier utenfor bedriftenes driftsgrunnlag, men avdelingsledelsen hadde ingen foranledning lenger til å tilsidesette dumpingkontorets innstilling. Abou var i utgangspunktet imøtekommende til å få proporsjonalitet etablert som fast praksis, men ønsket en motytelse fra Norge.

Delegasjonen mente Norge måtte påregne nye overtredelser uavhengig av hvor aktsomme eksportørene var, da rapporteringsbyrden med de nye retningslinjene ville øke fra fire til seks presentasjonsformer. Delegasjonen ønsket å ta opp spørsmålet med Kommisjonen og avventet instruks for å få proporsjonalitet mellom mislighold og reaksjon inntatt i avtalen eller etablert som fast praksis. Alternativt mente delegasjonen at Norge kunne hevde at en slik sikkerhetsventil var berettiget, da en urimelig firkantet praktisering var i strid med målsetningene partene hadde med avtalen. FID var imidlertid skeptisk til en gjenytelse. Departementet ville ikke gi innrømmelser for enkelte eksportører som kunne få unødige konsekvenser for hele næringen. Selv om en slik sikkerhetsventil ville redde Incofood og andre bedrifter i samme situasjon, var FID usikker på behovet for en slik praksis når innkjøringsfasen sannsynligvis var over. I streng forstand forelå det faktiske brudd på avtalen og FID mente Norge vanskelig kunne hevde at Kommisjonen begikk en formell feil ved å ilegge bedriftene avgifter.

Like etter fikk delegasjonen signaler om at ytterligere 12 eksportører ville bli ilagt avgifter.<sup>165</sup> Samtidig fikk delegasjonen signaler om at Kommisjonen mente det kunne være berettiget tvil om agentprovisjoner skulle trekkes fra eller ikke og ville la Domstein Salmon og Norway Royal Salmon kunne gjenoppta avgiftsfri eksport. Timar og Incofood måtte imidlertid påregne avgifter. De 12 eksportørene ble gjort kjent med saken gjennom media. Otto Gregussen NFF reagerte på at Kommisjonen ikke overholdt den nye varslingsplikten og gjorde en forespørsel til FID om at næringen

---

<sup>164</sup> Dette var selskapene Incofood, Norwell, Icelandic Freezing Plants Norway, Superior og Ma-vo Norge.

<sup>165</sup> Eksportørene ble tatt for brudd på opplysningsplikten for fjerde kvartal 1997 og var små bedrifter med liten eller ingen eksport.

gjennom FHL måtte bli delaktig i delegasjonens sonderinger med Kommisjonen for at avtalen skulle kunne fungere tilfredsstillende.<sup>166</sup>

Et ønske fra næringen om å diskutere de nye retningslinjene ble avfeid av dumpingkontoret. Prisnivået lå under minsteprisen og fungerende kontorsjef Patric Laurent la vekt på at presiseringene var i overensstemmelse med Kommisjonens forordninger og ordlyden i lakseavtalen. Derimot lyktes det Timar å få det omstridte partiet overført til et transittlager i Danmark. Den danske importøren Royal Greenland Seafood hadde fått utstedt en ny tolldeklarasjon og mente Kommisjonen måtte frafalle saken. Dumpingkontoret klarte imidlertid ikke å bestemme seg for om transittpartiet frigjorde eller var en konstruksjon. Importselskapet hadde gode forbindelser, da styreformann og deleier var tidligere utenriksminister Uffe Ellemann-Jensen.<sup>167</sup> Van Bael & Bellis mente Kommisjonen klart brøt prinsipper for god administrasjon ved kun å ta i betraktning feil på Kommisjonens vegne og ikke selskapets vegne.<sup>168</sup>

### **6.3 Lakseavtalen går seg til**

Abou var ikke fornøyd med gjennomføringen av lakseavtalen og hadde gitt uttrykk for at den hang i en tynn tråd.<sup>169</sup> Eksporten lå like under minsteprisen og manglende fremdrift for en generisk markedsføring var belastende for samarbeidet. EFF hadde foreslått å benytte 40 millioner kr til en generisk markedsføring av laks i Frankrike og Tyskland utover det markedsorganet planla å markedsføre 'norsk' laks. Verken den irske eller skotske næringen var fornøyd med forslaget. For det første var beløpet for lite. For det andre ønsket de en annen markedseksposering, og for det tredje ønsket de en organisering hvor EFF ikke gjennomførte kampanjen alene.<sup>170</sup> Kommisjonen advarte også mot at varslingsprosedyren ble utnyttet til å komme med nye rapporter som ikke lot seg etterprøve, slik det var med Timar.

---

<sup>166</sup> Brev av 12. juni 1998 fra FHL til FID.

<sup>167</sup> Ellemann-Jensen var dansk Utenriksminister fra 1982 til 1993.

<sup>168</sup> Faks fra Van Bael & Bellis til Timar Seafood av 13. mai 1998.

<sup>169</sup> Innrapportering av 29. mai 1998 fra delegasjonen til UD og FID.

<sup>170</sup> Det var imidlertid ikke bare Norge som forsøkte å få det ytterste ut av den økte eksportavgiften. Både Norge og Skottland avslo et ønske fra Irland om direkte finansiering av irske tiltak.

NSL var på sin side misfornøyd med hvordan gjennomføringen av lakseavtalen var organisert fra næringens side. Foreningen ønsket deltakelse i det trilaterale industrisamarbeidet og konsultasjonsmøtene med Kommisjonen.<sup>171</sup> Til gjengjeld garanterte organisasjonen mot ukontrollerte lekkasjer til media. I juni 1998 ble næringsorganisasjonene enige om å koordinere den videre gjennomføringen av lakseavtalen gjennom FHL. Det ble opprettet en styringsgruppe sammensatt av Tarald Sivertsen NFF, Geir Molvik FNL, Odd Steinsbø NSL og med Dag Eivind Opstad EFF som observatør. En administrativ gruppe ble sammensatt av Otto Gregussen NFF, Per Dag Iversen FNL, Ingebrigt Overby NSL og Trond Davidsen EFF.

### **6.3.1 Avtale om markedsføring av 'europeisk' laks**

I juni lyktes det Odd Steinsbø NSL å avklare hva skottene kunne akseptere i forhandlinger om bruken av markedsføringsmidlene. På vegne av styringsgruppen i næringen foreslo han å koble midler til 'norsk' og 'europeisk' markedsføring i EU opp mot hverandre med et forholdstall på 1,2. Det skulle benyttes minimum 50 millioner kr på 'norsk' laks og 60 millioner kr på 'europeisk' laks i EU. Da det formelt sett var FID som var part med EU for bruken av eksportavgiften, ble departementet anmodet om å bidra til at saken straks fikk sin endelige løsning i overensstemmelse med det den skotske næringen hadde signalisert at den kunne godta.

EFF ville ikke uten videre godta forslaget. Markedsorganet ønsket å forsikre seg om at markedsføringen var faglig forsvarlig og at den ikke ville gå på bekostning av EFFs integritet.<sup>172</sup> FID mente på sin side at utkastet ikke var det beste Norge kunne få til og sådde tvil om den ville gå inn for forslaget. Steinsbø frarådet at det ble gjort forsøk på videre forhandlinger. EU-næringen var allerede lovet en avtale og styringsgruppen fryktet at lakseavtalen ikke ville tåle en slik belastning.<sup>173</sup> FID ble på ny anmodet om å tak i saken for å bidra til at en konkret løsning ble utferdiget i tråd med det næringen hadde forhandlet seg frem til etter mandat fra departementet. FID foreslo derimot at det

---

<sup>171</sup> Brev 23. januar 1998 fra NSL til FID og brev av 19. mars 1998 fra NSL til EFF.

<sup>172</sup> Intervju

<sup>173</sup> Telefaks av 23. juni 1998 fra Odd Steinsbø NSL til Magnor Nerheim FID.



skulle brukes like mye på markedsføring av 'norsk' og 'europeisk' laks i EU og minimum 50 millioner kr på hver.<sup>174</sup>

Den 2. oktober 1998 ble det oppnådd enighet om en felles markedsføringskampanje. Norge ønsket i størst mulig grad å kopiere de eksisterende markedsgruppers organisering og arbeid, men var åpen for irsk og skotsk innflytelse ved forberedelsene og implementeringen av markedsføringen. En styringskomite bestående av tre deltakere fra Norge, to fra Skottland og en fra Irland, ble konstituert for å ta seg av den markedspolitiske prioriteringen. Når det gjaldt beløpsforholdet mellom 'norsk' og 'europeisk' markedsføring var det blitt enighet om et forholdstall på 1,5 i favør av 'europeisk' markedsføring ved beløp over 50 millioner kr på hver.

### **6.3.2 Norge kommer systematiske omgåelser av minsteprisen til livs**

Den ettergivenhet som Kommisjonen hadde gitt ved tidligere innrapporteringer var saga blott. Kommisjonen ønsket å "svarteliste" ytterligere 29 eksportører for overtredelser i 2. kvartal 1998. 26 av eksportørene hadde ikke rapportert i tide og delegasjonen antok at de fleste av dem ikke så seg bryet verdt. Når det gjaldt Timar måtte dumpingkontoret motvillig akseptere at saken var henlagt som følge av at danske tollmyndigheter hadde avgitt en erklæring om at det omstridte laksepartiet var reeksportert. Dumpingkontoret hadde imidlertid ikke til hensikt å meddele Timar om dette og ville ha nærmere beskrevet hvordan Fiskeriministeren hadde oppfordret næringen til å etterleve avtalen før brevene som bekreftet at sakene mot Domstein og Norway Royal Salmon var henlagt.

Etter innstramningen av rapporteringspraksisen fant omgåelser av prisavtalen nye former. Det ble hevdet at eksportørene som var ilagt avgifter ikke lenger var registrerte eksportører, var konkurs, eller hadde funnet en annen eksportør som de kanaliserte sin eksport igjennom. Kommisjonen var interessert i å komme undergraving av prisavtalen til livs, men hadde ingen konkrete forslag om hvordan. I slutten av oktober 1998 ble FID anmodet av FHL om å komme omfattende og systematiske omgåelser av avtalen

---

<sup>174</sup> Utkast til avtale av 24. juni 1998.

til livs. FID hadde ingen fysiske bevis for at danske selskaper etablerte stråselskap i Norge. På den annen side hadde ansvarlige eksportører problemer med å oppnå salg over minstepris samtidig som omsetningen av laks til EU via Danmark hadde økt betydelig. I tillegg mottok FID telefoner fra fortvilte eksportører som antydte at det ble drevet salg med tilbakeføringsavtaler gjennom stråselskap med eksportavtale, prisutjevning gjennom salg av andre arter og utelatt innrapportering av salg. Den siste varianten førte før eller siden til reaksjon fra Kommisjonen når den ble oppdaget.

På det tredje konsultasjonsmøtet avholdt i Alta hadde Kommisjonen lagt vekt på at prisavtalen la beslag på en betydelig del av ressursene til antidumping-avdelingen. Næringen fryktet at lakseavtalen kunne være i fare dersom ressursbehovet økte ytterligere og seriøse eksportører ikke klarte å oppnå minstepris.<sup>175</sup> For at Kommisjonen ikke skulle bli belastet med ekstra omkostninger foreslo FID å betale for et ekstraordinært inspeksjonsbesøk. FID ville selv sjekke tollmyndighetenes base over eksportkontrakter til Danmark for å sammenligne irregulære handelsmønstre med innrapporteringen til Kommisjonen. NFF hevdet på sin side at de kunne bevise hvilke eksportører som var stråselskap og anmodet produsentene om å være aktsomme overfor hvem de solgte laksen til.

FID hadde ikke fått avklart omfanget av omgåelser eller hvem som var involvert, men Kommisjonen hadde konstatert at omfanget var betydelig. Etter et ekstraordinært møte i DG-Handel lørdag 14. november ble Norge via ambassadør Bull anmodet av direktør Abou om å iverksette tiltak innen en måned. Abou var presset av DG-Fisk og SSGA til å fremlegge en troverdig tiltaksplan og var bekymret for avtalen dersom partene ikke kom omgåelsene snarlig til livs. Ambassadør Bull valgte å spille med åpne kort og antydte at så mye som 30 % av eksporten på daværende tidspunkt så ut til å undergrave lakseavtalen. Innen uken var omme var imidlertid Norge og Kommisjonen enige om et effektivt opplegg. Innen måneden var omme sendte Kommisjonen et kontrollteam på 16 mann, 8 til Norge og 8 til EU, for å jakte på stråselskap. Den 1. desember innførte

---

<sup>175</sup> Artikkel i Havbruksrevyen den 12. november 1998.

FID en særskilt forskrift for å komme konstruerte omgåelser av lakseavtalen til livs. Det som så ut til å bli en alvorlig krise mellom Norge og EU endte med fordragelighet og en felles forståelse av hvordan problemene skulle møtes.<sup>176</sup>

### **6.3.3 Lakseavtalen anerkjennes som viktigste drivkraft**

I januar 1999 henvendte Kommisjonen seg til lakseeksportørene med prisavtale for å få deres synspunkter om hvordan avtalen fungerte. Administrerende direktør Asbjørn Reinkind i Hydro Seafood representerte den delen av næringen som la vekt på at avtalen ”i det store og hele fungerte etter intensjonene og at den i store trekk ble overholdt av eksportørene”.<sup>177</sup> Viseadministrerende direktør Øystein Steiro i Stolt Sea Farm representerte på sin side den delen av næringen som la vekt på at avtalen ”førte til en konkurransevridning mellom eksportørene og en handelsvridning mellom Norge og Skottland.”<sup>178</sup> Steiro mente at avtalen i praksis verken var overvåket eller håndhevet, og at det var umulig å få til en effektiv kontroll.<sup>179</sup>

NFF tok klar avstand fra Stolt Sea Farm. Bedriften svarte med å melde seg ut av NFF. FID la vekt på at markedet hadde fått et redskap som ansvarliggjorde næringen og at omgåelser før eller siden ville bli oppdaget og få konsekvenser. Selv om næringsrepresentantene i NFF, FNL og NSL var i mot lakseavtalen som sådan, var de av den oppfatning at den var nødvendig for å normalisere handelen med EU og skape forutsigbarhet i næringen.<sup>180</sup> For å kunne ivareta næringens interesser og håndtere lakseavtalen på en bedre måte, ble organisasjonene enige om å etablere en prosjektorganisasjon i FHL som var finansiert av EFF. Per Dag Iversen i FNL ble ansatt som prosjektdirektør og Bernt Asbjørnsen fra Terra Seafood ble ansatt som lobbyist i Brussel. Næringens styringsgruppe dannet prosjektets referansegruppe.

På det femte kvartalsvise konsultasjonsmøtet mellom Norge og EU avholdt i mars 1999 konkluderte begge sider med at markedssituasjonen syntes å ha stabilisert seg og

---

<sup>176</sup> Intervju av Ambassadør Bull i Havbruksrevyen den 24. november 1998.

<sup>177</sup> Intervju med Asbjørn Reinkind i Aftenposten den 10. februar 1999.

<sup>178</sup> Intervju med Øystein Steiro i Aftenposten den 7. februar 1999.

<sup>179</sup> NFF tok avstand fra Stolt Sea Farms uttalelser. Stolt Sea Farm svarte på sin side med å melde seg ut av NFF.

at det trilaterale industrisamarbeidet fungerte tilfredsstillende. Fra å ha vært i en tilstand preget av mistenksomhet til samarbeid og fellesskapsløsninger, bidro industrimøtene til å bygge opp gjensidig tillit, samarbeid og forståelse for hverandre om hvilke rammevilkår næringene skulle styres etter.<sup>181</sup> Antallet eksportører med prisavtale var redusert med over 30 % og Kommisjonen hadde mer ressurser til rådighet. Kommisjonen konkluderte med at flertallet av eksportørene syntes avtalen fungerte etter intensjonen og hadde et inntrykk av at de gjenværende bedriftene hadde langsiktige strategier. På den annen side kunne ikke Norge forvente noen oppmykning i håndteringen, da avtalen ennå var ung.<sup>182</sup>

I mai 1999 lå prisene godt over minstepris og Kommisjonen var fornøyd over flertallet i den norske oppdrettsnæringen. Det var ingen uoverensstemmelser mellom Norge og EU av betydning. Kommisjonen syntes eksportleddet var blitt mer disiplinert og næringen følte EU trakk sine påstander om at Norge hadde en uregjerlig mengde lakseeksportører.<sup>183</sup> Styreformann i NFF, Tarald Sivertsen, mente lakseavtalen aldri hadde vært sterkere. Sammen med økt etterspørsel i Asia og USA, gunstig valutautvikling og sykdom hos oppdrettsnæringen i Skottland, var det bred enighet om at lakseavtalen bidro til de beste kår næringen hadde opplevd. Med unntak av videreforedlingen fremstod næringen som lønnsom i alle ledd. For 1998 var det samlede overskuddet 800 mill kr og for 1999 var overskuddet 1800 mill kr<sup>184</sup>.

## 6.4 Analytisk vurdering og delkonklusjon

I dette kapittelet har det med bakgrunn i at det ble funnet en minnelig WTO-løsning for norsk lakseeksport vært fokusert på gjennomføringen av lakseavtalen. Dette er den tredje og siste fasen i en overgang fra marked til plan for norsk lakseeksport. Utgangspunktet her har vært knyttet opp mot at avtalen bidro til å skape stabilitet på EUs indre marked og forutsigbarhet for den norske lakseeksporten. Dette kommer til

---

<sup>180</sup> Intervju.

<sup>181</sup> Markedsrapport fra Intrafish av 3. september 1999.

<sup>182</sup> Tilfellet med Scanfood AS er illustrerende. Bedriften ble ilagt midlertidig avgift som en følge av for sen innrapportering for 2. kvartal 1998. Bedriften hadde forvekslet bokstaven l med tallet 1 i adressen @dgl og uten å forsikre seg om at rapporten var kommet frem i tide.

<sup>183</sup> Intervju med Per Dag Iversen FHL i Havbruksrevyen den 27. mai 1999.

uttrykk ved at næringsaktører med individualistiske intensjoner ble priset ut av markedet og at lakseavtalen i 1999 ble anerkjent som den viktigste drivkraft for å opprettholde et sunt laksemarked.

Lakseavtalen måtte gjennom en innkjøringsfase før den kunne fungere etter intensjonen. Kommisjonen hadde måleproblemer og det var ulike oppfatninger om fortolkningen av avtalen. Trilaterale industrimøter og kvartalsvise konsultasjoner mellom Norge og EU sørget imidlertid for en dynamisk gjennomføring av avtalen. Hovedresonnementet er at den norske næringen gjennomgikk en læringsprosess hvor dens handelspolitiske orientering ble endret. Fra å ha vært opptatt av at reguleringer ikke skulle kunne endre næringens frihandelsprofil, var næringsorganisasjonene mer opptatt av at lakseavtalen ikke ble undergravet.

#### **6.4.1 EUs rolle i fase III**

I henhold til EU-modellen forklares gjennomføringen av lakseavtalen med at intensjonen med avtalen ble nådd. Kommisjonen sørget for at avtalen ble gjennomført og antidumping-reglementet la føringer på hvordan saksområdet skulle håndteres. Dette kommer til uttrykk ved at eksportører som misligholdt prisavtalen ble priset ut av markedet med en straffetoll på drøye 14 prosent. Kvartalsvise konsultasjoner og sonderinger med delagasjonen medførte at Kommisjonen var åpen for innflytelse. Administrative problemer med gjennomføringen av prisavtalen ble løst ved at eksportørene fikk muligheten til å kommentere mistanke om mislighold før Kommisjonen førte saken videre.

Forventningen om at Kommisjonen ikke var presset av EU-næringen fører ikke frem. SSGA mente minsteprisen var for lav til å stabilisere markedet og ønsket å erstatte lakseavtalen med en generell straffetoll. Avtalen innebar ingen vesentlig handelsvridning mot Skottland og SSGA bidro med supplerende informasjon for å gjøre gjennomføringen mindre fordelaktig for Norge. Press fra SSGA medførte trolig at Kommisjonens dumpingkontor forhastet innføringen av straffetoll overfor

---

<sup>184</sup> Dagens næringsliv 16. juni 2000.

eksportører som var mistenkte for brudd på minsteprisen i første rapporteringsperiode. Når det gjelder avtalen om markedsføring av generisk laks synes SSGAs rolle mer perifer. Krav om å benytte hele eksportavgiften til markedsføring av generisk laks førte ikke frem. Forsøk på å skape fremdrift for markedsføringsavtalen ved å kjøpslå med eksportører som var mistenkte for å misligholde prisavtalen førte heller ikke frem. Derimot førte krav om å komme systematiske omgåelser av minsteprisen med nasjonale tiltak frem.

Forventningen om at Kommisjonen er enhetlig fører heller ikke frem. DG-Fisk og dumpingkontoret selv var negativ til lakseavtalen. Avtalen bandt større ressurser enn DG-Handel hadde forventet og Kommisjonen forsøkte trolig å utnytte delene av avtalen som var uklar. Innføring av retningslinjer for hvordan salgspriser skulle beregnes ble oppfattet som en innstramming av avtalen. Dumpingkontorets selvstendige rolle kommer til uttrykk ved at den motsatte seg en kommisjonsbeslutning for å få feilaktig ilagt straffetoll annullert og ved at kontoret motvillig henla saken mot Norway Royal Salmon, Domstein Salmon og særlig Timar seafood. Etter at innkjøringsfasen var over hadde imidlertid en tredjedel av eksportørene mistet prisavtalen med Kommisjonen, noe som medførte at gjennomføringen av avtalen ble mindre arbeidskrevende.

#### **6.4.2 Norske myndigheters rolle i fase III**

I henhold til denne modellen forklares gjennomføringen av lakseavtalen med at den var egnet som instrument til å ivareta norske lakseinteresser. FID holdt en tilbaketrukken rolle og ønsket ikke noen reforhandling av avtalen. Dette sees i sammenheng med en langsiktig plan om å få næringen til å bli mer handelspolitisk orientert. Dette innebar ikke å forhindre at næringsaktører ble ilagt straffetoll, men å påse at avtalen var forutsigbar og mulig å kontrollere. Dette kommer til uttrykk ved at departementet ønsket å ta ting etter hvert som de dukket opp og at den ikke ønsket å involvere seg med eksportørene og prisavtalen hvis det ikke hadde betydning for næringen som sådan. Målsetningen var at markedsadgangen skulle være best mulig, forutsigbar og minst mulig kostnadskrevende, noe som innebar at departementet ikke ønsket å kjøpslå

med Kommisjonen som kunne vise seg overflødig når innkjøringsperioden var over. Når det gjaldt bruken av den økte eksportavgiften til en generisk markedsføring av atlantisk laks ønsket FID å påse at næringen ikke ”ofret” mer enn nødvendig for å nå en avtale med EU.

Forventningen om at norske myndigheter var en enhetlig aktør har kun delvis gjennomslagskraft. Dette kommer til uttrykk ved at det var enighet om at avtalen var til det beste for næringen, men det var uenighet om hvordan Norge skulle gå frem for å sikre næringens interesser. Delegasjonen var satt til å sondere terrenget med Kommisjonen for å få en smidigere gjennomføring av avtalen. Dette medførte at delegasjonen ønsket endringer i avtalen for at eksportører ikke skulle bli ilagt straffetoll på grunn av en formalistisk gjennomføring. I tillegg ønsket delegasjonen fremdrift i bruken av eksportavgiften for å ha et best mulig samarbeidsklima med Kommisjonen. FID ønsket derimot ikke å innføre endringer i lakseavtalen som medførte en innstramming av avtalen for næringen som sådan. Dette medførte at blant annet Incofood ble ilagt avgifter, men det medførte også at det ikke ble foretatt innstramninger av avtalen for næringen som sådan. Selv om administrative problemer med gjennomføringen av avtalen gjorde at markedsadgangen ikke ble oppfattet som forutsigbar, forventet FID en innkjøringsperiode. For å kunne gjennomføre en slik strategi ble verken næringen eller media informert om den aktuelle sonderingen med Kommisjonen. Dette kommer til uttrykk ved at næringen gjennom FHL anmodet om å bli delaktig i EU-delegasjonens innrapportering til FID.

#### **6.4.3 Norske næringsinteressers rolle i fase III**

I henhold til denne modellen forklares gjennomføringen av lakseavtalen med at næringen gjennom læring endret virkelighetsoppfatning. Fra å ha vært opptatt av at markedstiltak ikke skulle endre næringens frihandelsprofil var næringsorganisasjonene i denne fasen mer opptatt av at lakseavtalen ikke ble undergravet. Dette kommer til uttrykk ved at næringen tok initiativ til oppklaringsmøter med Kommisjonen og at både FNL og NFF var av den oppfatningen at bedrifter som ikke kunne respektere avtalen fikk som fortjent ved å bli priset ut av markedet med straffetoll.

Næringsorganisasjonene anmodet også FID om å formalisere markedsføringsavtalen med skottene samt å komme systematiske omgåelser av minsteprisen til livs. Gjennom de kvartalsvise konsultasjonene mellom Norge og EU fikk næringen bidra med krav og innflytelse for at avtalen skulle kunne etterleves. Derimot hadde næringen liten eller ingen tilgang til delegasjonens sonderinger med Kommisjonen.

Forventningen om at konkurrerende interessekonstellasjoner vil samarbeide mot et felles mål fører frem. Lakseavtalen bidro til at næringen samarbeidet på tvers av konkurrerende organiseringer. FHL fremstod ikke lenger som et kompliserende ledd, men som en samlende organisasjon. Dette kommer til uttrykk ved at næringen anmodet om at informasjon ble koordinert gjennom FHL slik at organisasjonene kunne være bedre i stand til å ivareta gjennomføringen av avtalen. Gjennom FHL dannet FNL, NFF og NSL en referansegruppe og et sekretariat til å følge opp lakseavtalen. Otto Gregussen NFF og Trond Davidsen EFF ble engasjert for å komme til enighet med EU om markedsføringsavtalen. En prosjektgruppe med Per Dag Iversen i Norge og Bernt Asbjørnsen i Brussel ble satt til å følge opp det daglige arbeidet med lakseavtalen.

Fra å ha vært et handelsområde preget av konfrontasjon og mistillit, ble samhandlingen mellom Norge og EU med lakseavtalen preget av fordragelighet. Selv om lakseavtalen bidro til at næringen ”løftet blikket” og ble mer handelspolitisk orientert, er det lite som tyder på at den gikk inn i de trilaterale industrimøtene med en subjektiv oppfatning av samhörighet. At næringen arbeidet aktivt for å unngå undergraving av prisavtalen og for å nå en markedsføringsavtale med EU, ses i sammenheng med ønsket om å unngå at lakseavtalen ble erstattet med en generell straffetoll. Selv om det med industrimøtene var lagt til rette for å skape forståelse for hverandres preferanser, ble lakseavtalen sett på som et nødvendig onde av å ikke ha EU eller EØS som hjemmemarked for laks. Dette kommer til uttrykk ved at en av næringens mest sentrale autoriteter forsøkte å holde tilbake informasjon fra Kommisjonens verifiseringsteam og ved at Kommisjonen advarte mot å bruke kommenteringsfristen til å konstruere nye bevis.



## **7. AVSLUTNING**

I denne oppgaven har jeg belyst i hvilken grad og hvordan norsk lakseeksport er blitt endret og tilpasset EUs markedsbygging. Hensikten har vært å beskrive og forklare et regimeskifte hvor bruken av selvregulerende marked som styringssystem har blitt erstattet til fordel for et planøkonomisk reguleringsregime. I bakgrunnskapittelet belyste jeg at en markedsliberalisering på midten av 80-tallet og påfølgende konkurs i FOS i 1991 førte til en situasjon med tilnærmet fri omsetning av norsk laks i EU. Kommisjonen manglet effektiv importkontroll og Norge manglet offentlig produksjonsstyring. Ideen om et selvregulerende marked la hindringer for etablering av PO og næringsorganisasjonene hadde ingen føringer på medlemmenes markedsadferd. Omfattende produksjonsøkning og et vedvarende prisfall medførte at norske eksportører var tvunget til å selge subsidiert laks under selvkost.

For å gjenopprette markedsbalanse og skape forutsigbarhet for norsk lakseeksport gikk Norge i 1997 med på en minstepris med direkte innrapportering av salg til Kommisjonen, indikative eksporttak og økt eksportavgift hvor en vesentlig del gikk til markedsføringen av europeisk laks. Året før hadde Norge innført førkvoter for å styre produksjonsutviklingen. Til sammen innebar de selvpålagte nasjonale tiltakene en ny og effektiv styring, planlegging og kontroll av både produsent- og eksportleddet. Av den grunn synes det berettiget å argumentere for at tiltakene innebar en overgang fra et selvregulerende marked til et planøkonomisk reguleringsregime for norsk lakseeksport.

### **7.1 Skiftende logikker**

Et interessant funn er at overgangen fra marked til plan for norsk lakseeksport bærer preg av skiftende logikker. Den første fasen bærer preg av at Kommisjonen tok tak i et ti år gammelt handelsproblem, mens norske myndigheter og næring forholdt seg relativt passivt til markedskrav fra EU. Kommisjonen var saklig og beregnende, og FID ønsket å etablere PO og en midlertidig tiltakspakke i påvente av en PO for å forhindre handelspolitiske mottiltak. FID ble derimot motarbeidet av næringen og verken tiltakspakken eller PO som sådan ble gjennomført for å heve prisene.

Den andre fasen bærer preg av at Kommisjonens undersøkelser hadde et predeterminert utfall og at norske myndigheter styrte næringen mot en minnelig løsning for å unngå antidumping- og subsidieavgifter. Den tredje fasen bærer preg av at både Norge og EU forsøker å utnytte avtalen der den er uklar. Kommisjonen har måleproblemer og FID delegerer ansvaret for gjennomføringen av lakseavtalen til næringen selv. Gjennom kvartalsvise konsultasjoner og en innkjøringsperiode, blir lakseavtalen av begge parter oppfattet som den viktigste drivkraft for et sunt laksemarked. Dette betyr at laksesaken mellom Norge og EU var noe mer enn en norsk lobbykampanje for å unngå proteksjonistiske virkemidler.

Et viktig delkonklusjon er at Kommisjonen ikke er en enhetlig aktør. Dette kommer til uttrykk ved at lakseavtalen var omstridt og at Kommisjonens Generaldirektorater ikke var koordinerte. Videre representerte laksesaken et brudd med den etablerte konfliktlinjen i EUs antidumping-saker. Kommisjonen var ikke bare saklig beregnende, men også utsatt for press og påvirket av medlemslandene. En annen viktig delkonklusjon er at Norge ikke er utelukket fra EUs beslutningsprosess selv om Norge ikke er medlem av EU. Gjennom formelle og uformelle kanaler hadde Norge tilnærmet åpen adgang til EUs handelspolitiske dagsorden. Derimot hadde Norge et begrenset og lukket handlingsrom i det som oppfattes som laksesaken mellom Norge og EU. Norge ville imidlertid hatt økt handlingsrom dersom Norge hadde vært mer aktiv i å finne en EØS-løsning.

## **7.2 Modellenes forklaringskraft**

Det teoretiske utgangspunkt for dette studiet var knyttet til at EU, norske myndigheter og norske næringsinteresser skapte bestemte forutsetninger for en nasjonal tilpasning til EUs markedsbygging. Jeg forventet at en overgang fra marked til plan for norsk lakseeksport var et resultat av et komplekst samspill mellom et sett av faktorer på de tre ulike styringsnivåene. I kapittel to presenterte jeg tre forskjellige modeller hvor jeg valgte å se EU som regelorientert, norske myndigheter som interesseorientert, og norske næringsinteresser som idéorientert. Jeg forventet at EUs antidumping- og

subsidieinstrumenter, norske myndigheters opportuniste og norske næringsinteressers idégrunnlag spilte en rolle for Norges tilpasning til EUs markedsbygging. Hvordan står de empiriske funn som er gjort i dette studie i forhold til de teoretiske forventningene i kapittel 2? I hvilken grad var overgangen fra marked til plan drevet av EU, norske myndigheter og norske næringsorganisasjoner?

Det synes å være problematisk å peke på enkeltfaktorer når hendelsesforløpet skal forklares. Tanken har også vært å gi et utfyllende bilde av hvordan markedsstyringen av den norske lakseeksporten gikk fra å være kjennetegnet av et selvregulerende marked til å bli preget av et planøkonomisk reguleringsregime. Overgangen fra marked til plan var verken målsetning for EU, norske myndigheter eller norske næringsorganisasjoner, men kan ses som et resultat av et dynamisk samspill mellom de tre styringsnivåene. Ingen av modellene kan alene forklare endringsprosessen, men utfyller hverandre og har ulik kraft i de ulike fasene. Det som imidlertid synes klart er at trusselen om handelspolitiske mottiltak var strukturerende for Norges tilnærming til EUs markedsbygging. Implikasjonene av dette er at tilknytningsform hadde stor betydning. Årsaken til dette synes å være at EØS ikke førte til vesentlige endrede rammebetingelser for den norske lakseeksporten.

### **7.2.1 Nasjonal tilpasning drevet av EU**

Utfra modellen om en nasjonal tilpasning styrt av EU forklares overgangen fra marked til plan med at Kommisjonen tok i bruk WTO-våpnene for å beskytte egen næring mot at Norge utnyttet sin dominerende markedsposisjon til å begrense konkurransen. Markedstiltakene er her et resultat av at forutsetningene for å forhindre at billig norsk laks priset ut egen oppdrettsnæring var tilstede. Jeg har vist at antidumping- og subsidieprosedyrene la føringer på samhandlingen mellom Norge og EU, og utfallet av laksesaken. Dette kommer til uttrykk ved at samhandlingen var styrt av undersøkelser, verifisering, innsyn og forhandling, som er gangen i en ordinær antidumping- og subsidieprosess. Markedstiltakene var i overensstemmelse med Kommisjonens syn om hvordan lakseeksporten skulle styres inntil Norge fikk en egen *policy* for fisk.

Implikasjonene av dette er at påstanden om at EU styrer Norges tilpasning på et område som også faller utenfor EØS-avtalen får full støtte.

EUs opprettelse av et indre marked skjedde samtidig som Norge markedsliberaliserte oppdrettsnæringen. At Norge ikke ble medlem i EU i 1994 ble et vendepunkt for lakseeksportens utenriksøkonomiske rammebetingelser. "Utenforskapet" innebar at EU etter mer eller mindre kontinuerlige forhandlinger med Norge om et politisk innhold og institusjonell tilknytning siden 1989, ikke lenger var bundet av å finne en integrativ løsning på den norske lakseeksporten. I mellomtiden var behovet for å finne en varig ordning på kollisjonen mellom det liberale eksportregimet og det proteksjonistiske importregimet blitt forsømt eller neglisjert.

Det var imidlertid ikke gitt at WTO-prosedyrer skulle dominere Norges tilpasning til EUs markedsbygging. På EU-nivået i betraktning isolert lå ikke forutsetningene for dette til rette. I den første fasen var det en åpen debatt om markedsstyring av norsk lakseeksport hvor Norge var aktiv deltaker. Det var heller ikke sammenfallende interesser i EU om hvordan norsk lakseeksport skulle håndteres. Det var enighet om at PO eller en langsiktig avtale i tråd med EØS var å foretrekke, men det var uenighet om hvordan EU skulle reagere dersom prisene fortsatte å falle. DG-Fisk, svensk, dansk og finsk oppdrettsnæring ønsket antidumping- og subsidietiltak. DG-Handel, irsk og skotsk oppdrettsnæring ønsket importkvoter. På grunn av den britiske regjeringens frihandelsprofil stod heller ikke beskyttelse av skotsk laks på dagsorden i London.

Ikke før EU hadde mistet tilliten til hvordan Norge håndterte markedssituasjonen og det var registrert salg under produksjonskost over en periode på seks måneder, ble EU samstemt om å benytte WTO-prosedyrene som konfliktlødere. Handelskommissær Brittan var presset til å finne marginer i undersøkelsene. Beskyttelse av skotsk laks ble ikke viktig for den britiske regjeringen før laksesaken ble et innenrikspolitisk spørsmål i forbindelse med det britiske parlamentsvalget 1. mai 1997. Dette viser seg ved at nivået for beskyttelsesverdig fortjeneste i skadevurderingen ble lagt lavt og at

fortjenestemarginen var den eneste komponenten som Kommisjonen var villig til å forhandle med Norge om. Dette viser seg også ved at Handelskommissær Sir Leon Brittan etter parlamentsvalget var mer opptatt av å komme Norge i møte med avtale enn å beskytte skotsk laks. Dette medførte imidlertid til at lakseavtalen var omstridt. Irland, Skottland og DG-Fisk syntes avtalen i utgangspunktet var for mild og dumpingavdelingen var skeptisk til om avtalen lot seg gjennomføre. En konklusjon synes å være at selv om EU verken var enhetlig, lukket eller autonom, ble ikke dette ivaretatt av Norge i EØS slik at EU gjennom WTO-prosedyrene kunne gi anvisning på hvilke markedstiltak eksporten skulle styres etter.

### **7.2.2 Nasjonal tilpasning drevet av norske myndigheter**

Utfra modellen om en tilpasning styrt av norske myndigheter forklares en overgang fra marked til plan med at eksisterende markedsstyring var uegnet som instrument til å ivareta norske lakseinteresser. Ved denne interessebaserte tilnærmingen er det naturlig å se regimeskiftet som et resultat av at EUs handelspolitiske instrumenter innsnevret Norges handlingsrom. Jeg har vist at norske myndigheter gjennom et korporativt samarbeid med næringen styrte unna en antidumping- og subsidieavgift på drøye 14 prosent ved å innføre selvpålagte nasjonale markedstiltak. Nytemaksimering forutsetter imidlertid at markedstiltakene var det “beste” Norge kunne oppnå for at markedsadgangen skulle være i overensstemmelse med de nasjonale målsetningene, det vil si være best mulig, forutsigbar og minst mulig kostnadskrevende.

Problemet med modellen synes å være at Norge ikke ønsket en minnelig løsning før Kommisjonen presset Norge til forhandlingsbordet med trussel om en påtvunget WTO-løsning. Dette kommer til uttrykk ved at Norge avviste en frivillig eksportbegrensning innenfor EØS inntil Kommisjonen foreslo straffetoll. Resultatet ble at den norske lakseeksporten med en minnelig WTO-løsning fikk et markedsarrangement med større innslag av selvpålagte restriksjoner enn om Norge hadde valgt en EØS-løsning som EU opprinnelig ønsket. Forskjellen var konkret at EU med en WTO-løsning kunne kreve effektive tiltak med virkning direkte på pris. Implikasjonene av dette er at Norge bare delvis utnyttet ”utenforskapet”. Å hevde at EØS-avtalens løsninger er for dårlige

for norsk lakseeksport blir det samme som å hevde at Norge ikke evner å utnytte “utenforskapet” på dette området.

Det er riktignok slik at Norge gjennom førkvoter og lakseavtalen fikk en annerledes markedsløsning enn EU. Både irsk og skotsk oppdrettsnæring har etablert PO. Et interessant spørsmål i denne sammenheng er om overgangen fra marked til plan inneholder mer selvpålagte restriksjoner enn om Norge hadde valgt å integrere EUs markedsordning. Det vil si om Norge hadde valgt å etablere PO som markedsstyring. Dette kan støtte opp om tidligere forskning om at nasjonal styring og europeisk integrasjon ikke nødvendigvis utelukker hverandre (Tamnes 1997). Motvilje mot å innordne seg EUs konkurranseregime medførte at Norge måtte forholde seg til EUs proteksjonistiske handelsregime. I stedet for å samarbeide om fiskeripolitiske løsninger måtte Norge finne handelspolitiske løsninger under press. Paradoksalt nok kan en full integrering av EUs konkurranseregime trolig være den eneste måten å fremme norske lakseinteresser overfor EU. Det vil imidlertid ligge utenfor denne oppgavens formål å komme nærmere inn på dette.

Det er også et paradoks at ønsket om å utnytte det europeiske samarbeid resulterte i større inngrep i markedssystemet enn om Norge hadde valgt en minnelig løsning innenfor en EØS-ramme. Forskjellen mellom en EØS-løsning og en minnelig WTO-løsning var at Norge med førstnevnte ville ha ligget i forkant av Kommisjonen og bestemt premissene for den nasjonale tilpasningen til EU. Med en WTO-løsning lå Norge i etterkant og ble diktert av Kommisjonen. Forklaringen på at det ikke ble funnet noen EØS-løsning synes å ligge hos næringen som sådan. Gjennom det korporative samarbeidet mistet norske myndigheter muligheten til å finne en løsning innenfor en EØS-ramme, men evnet å få en minnelig WTO-løsning. Dette kommer til uttrykk ved at gjennomføringen av den midlertidige tiltakspakken i påvente av PO ble motarbeidet av næringen og at bare næringsrepresentanter som så nødvendigheten av en handelspolitisk løsning fikk være med å påvirke innholdet i en minnelig WTO-

løsning. En EØS-løsning var avhengig av at næringen tilegnet seg samme problem og løsningsforståelse som EU.

En konklusjon synes å være at det ikke var mangel på deltakelse i EUs beslutningsgrunnlag i seg selv som gjorde at Norge ikke fikk en EØS-løsning for laks. Gjennom formelle og uformelle kanaler fikk norske myndigheter den tilgang til EUs beslutninger som i utgangspunktet var nødvendig for å gjennomføre en strategisk tilpasning. Derimot synes UD og delegasjonen å ha overvurdert EØS-avtalens institusjonelle status som konfliktløser etter at EU hadde åpnet WTO-prosedyrer. Ved å legge vekt på at EUs subsidieprosedyre kunne undergrave to-pillar-systemet i EØS, bidro UD selv til å undergrave Norges egen rolle og posisjon i laksesaken. På denne måten ble det aldri nødvendig for EU å ta stilling til en komparativ undersøkelse.

Det er fristende å konkludere med at opportunisme i denne sammenheng synes å være en lite egnet strategi til å ivareta norske interesser overfor EU. På den annen side synes det å være andre grunner til at Norges tilnærming til EUs markedsbygging likevel ikke var strategisk. Jeg har vist at det var mye opp til Norge selv hvordan tilpasningen skulle foregå. Problemet er at handlingsrommet ikke bare begrenses av EUs markedsordning, men også av norske næringsinteressers handelsprofil. At regimeskiftet overvar flere fiskeriministere fra ulike regjeringer uten at det finnes indikasjoner på at det hadde avgjørende betydning for hendelsesforløpet, kan bety at regjeringene var av samme oppfatning om hvordan Norge skulle forholde seg til EU eller det kan bety at handlingsrommet til norske myndigheter var begrenset av næringens frihandelsprofil. Uten næringens påvirkningen er det nærliggende å tro at Norge hadde etablert PO eller hatt en EØS-løsning uten minstepris. På den annen side er det nærliggende å tro at lakseeksporten ville ha fått en distributiv løsning uten påvirkning fra norske myndigheter. Modellen er derfor ikke en tilstrekkelig, men nødvendig forklaring.

### **7.2.3 Nasjonal tilpasning drevet av norske næringsinteresser**

Utfra modellen om en tilpasning styrt av norske næringsinteresser forklares

regimeskiftet med at næringen gjennom læring endret syn om hvilket markedssystem lakseeksporten skulle styres etter. Jeg har vist at den norske oppdrettsnæringen med selvpålagte tiltak ”løftet blikket” og ble mer handelspolitisk orientert. Dette kommer til uttrykk ved at næringsorganisasjonene endret fokus fra å være opponent og motstander av selvpålagte restriksjoner innenfor en EØS-ramme, til å bli en pådriver og medspiller for en minnelig WTO-løsning. Fra å ha vært forankret i ideen om at et selvregulerende marked tjente den dominerende aktørs interesser, ble næringen av den oppfatning at markedstiltakene var nødvendig for å opprettholde tilfredsstillende markedsadgang. Dette kommer til uttrykk ved at næringen samlet seg om gjennomføringen av lakseavtalen, at den ønsket oppklaringsmøter med Kommisjonen, at den søkte oppslutning om tiltakene blant medlemslandene, at den anmodet om å komme omgivelser til livs, og at den var en pådriver for en markedsføringsavtale.

Hvilken betydning hadde næringens idégrunnlag for innholdet i den politiske tilpasningen til EU? I henhold til denne modellen ble det ikke funnet noen EØS-løsning for norsk lakseeksport som følge av at den norske oppdrettsnæringen i fase 1 ikke tilegnet seg samme problem- og løsningsforståelse om markedsstyring av laks som EU. EØS forutsatte at Norge omorganiserte næringen eller iverksatte selvpålagte markedstiltak for å forhindre at EU tok i bruk antidumping- og subsidieinstrumentene. De norske næringsinteressene ønsket imidlertid å bevare status quo. Ideen om et selvregulerende marked hadde fått solid fotfeste i den norske oppdrettsnæringen og oppdrettsorganisasjonene ønsket ikke å medvirke til innføring av markedstiltak. Det oppstod et gap mellom det EU ønsket av markedstiltak og det Norge kunne levere. Idégrunnlaget endret seg ikke like raskt som myndighetene hadde behov for å kunne iverksette offentlige tiltak i påvente av en PO-etablering. Implikasjonene av dette er at påstanden om at næringens handelsprofil forhindret norske myndigheter fra å utnytte ”utenforskapet” får full støtte.

Næringen endret ikke syn før Kommisjonen tok i bruk antidumping- og subsidievåpnene. Det interessante er at det ikke var organisasjonen som var ment å



ivareta næringens handelspolitiske problemstillinger som sikret en minnelig løsning, men fagorganisasjonene NFF og FNL. I motsetning til disse var det ingen kriseforståelse i FHL med åpningen av antidumping- og subsidieprosedyrene. Dette kommer til uttrykk ved at Jostein Refsnes ikke oppfordret til en konstruktiv løsning, mens Otto Gregussen NFF, Per Dag Iversen FNL og advokat Trond Paulsen dannet en koalisjon som sammen med FID la fundamentet for samarbeid og en minnelig løsning med EU i antidumping-saken. Dette kan tolkes som et resultat av problemdrevet endring. Trussel om straffetoll medførte at ideen om at et selvregulerende marked tjente en dominerende konkurrents interesser ikke lenger var realistisk. Dette kan forklare hvorfor Norge ikke fikk en løsning innenfor en EØS-ramme, men en WTO-ramme. Næringens vanskeligheter med å endre idégrunnlag medførte at myndighetene ikke var handlekraftige. Paradokset er at det nettopp er ideen om et selvregulerende marked som grunnlaget for en best mulig markedsadgang som medførte at Norge måtte innrømme mer restriksjoner enn nødvendig for å kunne utnytte sine konkurransefortrinn.

Selv om Norge med fôrkvoter og lakseavtalen forlot ideen om et selvregulerende marked som styringssystem for lakseeksporten og langt på veg tilegnet seg samme problemforståelse som EU, tilegnet ikke næringen seg samme løsningsforståelse. Dette kommer til uttrykk ved at irsk og skotsk oppdrettsnæring, i motsetning til norsk oppdrettsnæring, etablerte produsentorganisasjoner. Næringsorganisasjonene hadde ulik problemoppfatning, men samme løsningsforståelse. Dette kommer til uttrykk ved at FHL og FNL mente markedet ville regulere seg selv, mens NFF innrømmet at produksjonen hadde vært for høy. Ingen av organisasjonene ville imidlertid fullføre den midlertidige tiltakspakken og de var imot å etablere en PO av den typen EU ønsket. At næringen hadde lik idégrunnlag kommer til uttrykk ved at ingen av organisasjonene innrømmet offentlig at Norge dumpet laks i EU. Norske myndigheter mistet kontrollen over markedssituasjonen, fordi næringsorganisasjonene ikke ville dele informasjon av frykt for å svekke sin egen posisjon og idégrunnlaget om et selvregulerende markedssystem.

### 7.3 Hva skjer når lakseavtalen formelt opphører 30. september 2002?

Det var tverrpolitisk enighet om lakseavtalen i 1997. Ett år før avtalen formelt opphører truer regimet norske markedsandeler og blir ikke lenger ansett for å tilfredsstille norske lakseinteresser. Arbeiderpartiet har uttrykt et ønske om å gjøre lakseavtalen global,<sup>185</sup> mens Høyre har uttrykt et ønske om å fjerne den.<sup>186</sup> I Kommisjonen og i FID har temaet vært hvorvidt Norge skal erstatte lakseavtalen med PO eller ikke. Kommisjonen har vært av den oppfatning at *"Norway cannot control its exporters and needs an industrial policy for fish."* Lakseavtalen *"reflects the Commission's views of how the Norwegian salmon market should work"* inntil så er tilfelle.<sup>187</sup> I FID har oppfatningen vært den at; *"er det en ting vi har erfart, så er det at næringen trenger regulering i alle ledd så lenge Norge står utenfor EU."*<sup>188</sup>

Det har vært fremsatt krav fra næringen om at minsteprisen må fjernes, fordi den bidrar til en handelsvridning mellom Norge og EU. Problemet med en slik strategi er at lakseavtalen er balansert mellom hensynet til markedsbalanse og markedsadgang. En konsekvens av dette er at dersom Norge skal få noe av EU må Norge gi noe. Problemet er at Norge ikke er villig til å gi noe mer enn det allerede er gitt i lakseavtalen. Inntil det ikke lenger er behov for markedsregulering eller Norge kan finne en bedre løsning om hvordan de to hensynene skal balanseres, vil lakseavtalen og fôrkvoter bestå.

Lakseeksporten er følsom for markedssvingninger utenfor næringens kontroll. Det være seg valutamarkedet, hvitfiskmarkedet og konkurrerende oppdrett. At Norge taper markedsandeler i en presset markedssituasjon er en konsekvens av at Norge har et ensidig opplegg for å unngå konkurransevridning. En slik diskriminering ville ikke forekommet dersom Norge og EU hadde hatt samme konkurransemodell. Da ville norsk og skotsk konkurranse vært likestilt, og det ville være problematisk for Kommisjonen å gå til ensidig tiltak mot Norge. Det vi opplever er en konsekvens av at Norge har ønsket å gjøre ting på sin egen måte.

---

<sup>185</sup> Intervju med fiskeripolitisk talskvinne i Arbeiderpartiet, Rita Tveiten i Intrafish 30. april 2001.

<sup>186</sup> Intervju med Høyres leder Jan Petersen i Intrafish 15. mars 2001.

<sup>187</sup> Laksestrategi fra Burson-Marsteller 1998 side 20.

Lakseavtalen og PO oppfattes som et valg mellom “pest” eller “kolera” for en næring med røtter i ideen om et selvregulerende marked. Det er imidlertid lite som tilsier at norsk laks skal få EU eller EØS som sitt hjemmemarked innen nærmeste fremtid. EU-spørsmålet er omstridt og tones ned av ja-partiene. Det er lite som tyder på at Norge er villig til å gi ressurstilgang mot markedsadgang og det er lite trolig at frihandel for fisk og havbruk vil bli koblet opp mot importvernet for landbruk innen nærmeste fremtid. Antidumping- og subsidietiltak vil også i fremtiden være legitime handelspolitiske våpen i EU og WTO. Videre er det lite som tyder på at FID ønsker å distansere seg fra næringen og manøvrere lakseeksporten uavhengig av en korporativ kanal. Det avgjørende synes derfor å være om næringen har lært av laksesaken og lakseavtalen, og hvorvidt den vil tilegne seg samme løsningsforståelse som EU ved å etablere PO.

---

<sup>188</sup> Intervju.

## Litteratur

- Andersen, I. (1990): *Valg af organisations sociologiske metoder - et kombinasjonsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Andersen, S.S. (1999): Norway: A Disadvantaged Member?. I *Between Autonomy and Influence. Small States and the European Union*. ARENA Report No. 1/99: 39-45.
- Andersen, S.S (2000): *Norway: Insider AND Outsider*. ARENA Working Paper No. 4/00.
- Bradley, K. og A. Sutton (1994): European Union and the rule of law. I Duff, Pinder og Pryce (1994): *Maastricht and Beyond. Building the European Union*: 229-266 Routledge. London.
- Brundtland, G.H. (1998): *Dramatiske år*. Oslo: Gyldendal.
- Bræin S. (1999): *Europeisering som rettsliggjøring. EU, EØS-avtalen og det norske alkoholmonopolet*. ARENA-rapport nr. 2/99.
- Burson-Marsteller: Rapport utarbeidet 24. november 1998 for Eksportutvalget for fisk.
- Claes D.H. og B.S. Tranøy (red.) (1999): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. ARENA. Fagbokforlaget.
- Claes D.H og P.O. Eikeland (1999): Stormakt i utakt - norsk energi og EUs indre marked. I D.H. Claes og B.S. Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*: ARENA. Fagbokforlaget: 151-174.
- Duff, Pinder og Pryce (1994): *Maastricht and Beyond. Building the European Union*. Routledge. London.
- Dølvik, J.E., D. Odnes, E.M. Stene og D. Stokland (1991): *Norsk økonomi og europeisk integrasjon*. FAFO-rapport nr. 130. Oslo.
- Eldevik, F. (1999): *Liberalisering av gassmarkedet i Europa. EUs gassdirektiv av 1998*. ARENA Report NO. 4/99.
- Engen, (1995): *Fiskeridepartementet - en aktør med ambisjoner på egne vegne?* Hovedoppgave. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Universitetet i Bergen.
- Frantzen, Vilrid Merete (1997): *Norsk oppdrettsnæring møter EUs anti-*

- dumpingvåpen. En studie av to beslutningsprosesser i EU. Hovedoppgave.*  
Oslo: Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Hall, P.A. (1997): "The Roll of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of Industrialized Countries". I Lichbach M. og Zuckerman (eds.): *Comparative politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoel, A.H. (1999): Ikke en fisk å gi. Norge, EU og fiskeriene. I D.H. Claes og B.S. Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*: ARENA. Fagbokforlaget: 209-226.
- Hopmann, P.T. (1996): *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Hveem H. (1994): *Internasjonalisering og politikk. Norsk utenriksøkonomi i et tilpasningsperspektiv*. TANO.
- Hveem H. (1996): *Makt og velferd i det globale samfunn. Teorier i internasjonal politisk økonomi*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Katzenstein, P.J. (1985): *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Knudsen, F. O. (1997): Beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitikk. I T.L. Knutsen, G. Sørbo og S. Gjerdåker: *Norges Utenrikspolitikk*. Christian Michelsens Institutt. Cappelen Akademiske Forlag AS. 2. utgave.
- Leite, T. (1999): På god vei til Europa? Norsk transportpolitikk i det indre marked. I D.H. Claes og B.S. Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*: ARENA. Fagbokforlaget: 175-192.
- Lindsetmo, J.P. (1995): *Structural change and the effects of a minimum price on the demand for salmon in Germany*. Msc in Fisheries Economics. University of Portsmouth.
- Lorentzen, T. (1997 a): *Effekter av EU's straffetoll på norsk oppdrettslaks*. Bergen: SNF. Arbeidsnotat nr. 13.
- Lorentzen, T. (1997 b): *Laksekonflikten. En kommentar til tiltakspakken mellom Norge og EU*. Bergen: SNF. Arbeidsnotat nr. 47.

- March, J.G. og J.P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions*. New York. NY: Free Press.
- McGovan, F. (2000): Competition policy: Converging ideas and diffuse implementation. I H. Wallace og W. Wallace (red.): *Policy-Making in the European Union* (4. utg.): 115-147. Oxford. Oxford University Press.
- Moen, K. (1997): *Fra monopol til konkurranse. EØS, norsk legemiddelpolitikk og Norsk Medisinaldepot*. Oslo: ARENA. Rapport No 1/97.
- NOU 1992:36. Krisen i norsk oppdrettsnæring.
- Nugent, N. (1994): *The government and politics of the european union*. The Macmillan Press Ltd. London.
- Olsen, J.P. (1992): Analyzing Institutional Dynamics. *Staatswissenschaften und Staatspraxis*. Heft 2:247-271. Opptrykt i LOS-Senter, Særtrykk 92/13.
- Olsen, J.P. (1996): Europeanization and the nation state dynamics. I S. Gustavson og L. Lewin (eds.), *The Future of the Nation State: Essays on Cultural Pluralism and Political Integration*. London. Routledge: 245-285.
- Olsen, J.P. og B.O. Sverdrup (1998): *Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbeid*. Tano Aschehoug.
- Olsen, J.P. (2000): *Europeisering som tredobbelt politisk balanseakt*. ARENA. Working paper. No. 9/00.
- Sejersted, F., F. Arnesen (red.), O. Rognstad, S. Foyn og H. Stemshaug (1995): *EØS-rett*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Skogerbø E. og T. Storsul (1999): Telepolitikk - fra trendsetting til tilpasning. I D.H. Claes og B.S. Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*: 193-208.
- St.prp. nr. 100, 1991/1992. Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS).
- Stmeld. nr. 48, 1994/1995. Havbruksmeldingen.
- St.meld. nr. 12, 2000/2001. Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre. Europameldingen.
- Sverdrup, U. (1997): Norway: An Adaptive Non-Member. ARENA særtrykk 97/12.

- Og i Hanf og B. Soetendorp (eds.) (1997): *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. London and New York:149-167.
- Tamnes, R. (1997): *Oljealder. 1965-1995. Norsk utenrikspolitikk historie*. Bind 6. Oslo: Universitetsforlaget.
- Veggeland F. (1999): Matpolitikk i Norge - fra et beskyttet landbruk til frihandel og forbrukervern. I D.H. Claes og B.S. Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*: ARENA. Fagbokforlaget: 227-248
- Wallace, W. (1999): Small European States and European Policy-Making. I *Between Autonomy and Influence. Small States and the European Union*. ARENA Report No 1/99.
- Woolcock, S. (2000): European trade policy: Global pressure and domestic constraints. I H. Wallace og W. Wallace (red.): *Policy-Making in the European Union* (4. utg.): 373-399. Oxford. Oxford University Press.
- Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. 2<sup>nd</sup> ed. London: Sage. Applied Social Research Method Series.

## **Samtaler**

- Asbjørnsen, Bernt. Direktør FHL Brussel.
- Bull, Einar. Tidligere spesialrådgiver i UD og EU-ambassadør, nå president i ESA.
- Davidsen, Trond. Tidligere direktør i EFF, administrerende direktør i NFF fom 2001.
- Foss, Torben. Tidligere ekspedisjonssjef i FID og fiskeriråd Brussel, nå advokat
- Iversen, Per Dag. Avdelingsleder FNL og prosjektdirektør FHL.
- Lindsetmoe, Jan Petter. Tidligere rådgiver i FID, nå rådgiver i NSL.
- Nerheim, Magnor. Ekspedisjonssjef FID.
- Nilsen, Ulf Magne. Rådgiver og prosjektleder FID.
- Overby, Ingebrigt. Administrerende direktør NSL.
- Stai, Dag Erling. tidligere fiskeriråd Brussel (1999-2001).